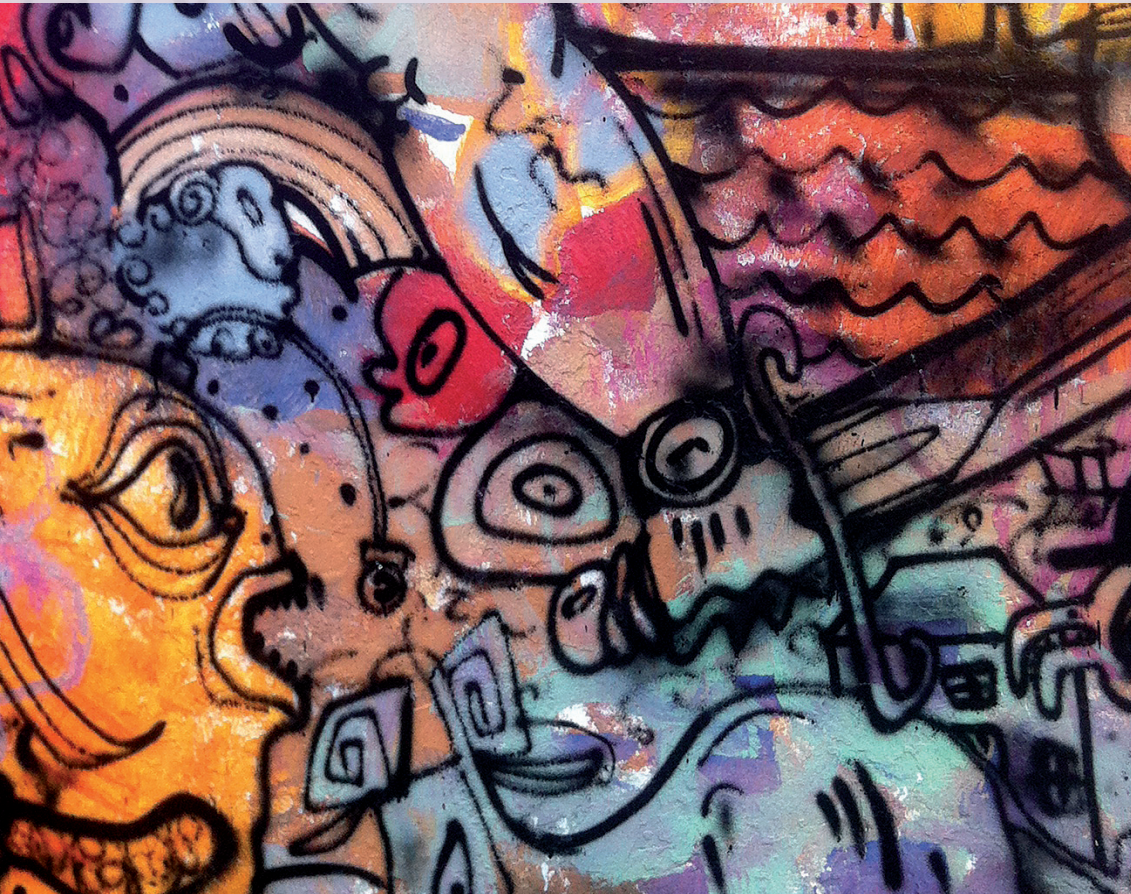




Tulkinnan mahti

Johdatus tulkitsevaan politiikka-analyysiin



Liisa Häikiö & Helena Leino (toim.)



TULKINNAN MAHTI

Liisa Häikiö ja Helena Leino (toim.)

TULKINNAN MAHTI

Johdatus tulkitsevaan politiikka-analyysiin

Copyright ©2014 Tampere University Press ja tekijät

Myynti:

kampuskirjakauppa@juvenes.fi

<http://granum.uta.fi>

Taitto

Maaret Kihlakaski

Kansi

Juha Peltomaa

Kannen valokuva

Helena Leino

ISBN 978-951-44-9559-5

ISBN 978-951-44-9560-1 (pdf)

Tampereen Yliopistopaino Oy – Juvenes Print
Tampere 2014



Sisällys

1. Tulkitsevan politiikka-analyysin lähtökohdat	9
<i>Liisa Häikiö & Helena Leino</i>	

POLITIIKKAPROSESSIN TULKINTA

2. Onko politiikkaprosessi politiikkaa vai hallintoa?	33
<i>Marja Keränen</i>	
3. Merkitysten muodostuminen politiikkaprosesseissa: Päästökaupan kansalliset kamppailut ja tarinalinjat	56
<i>Elina Mikola ja Liisa Häikiö</i>	
4. Poliitiikan performatiivisuus Tampereen keskusareenan suunnittelussa	84
<i>Helena Leino</i>	
5. Poliittiset, hallinnolliset ja tiedolliset sulkeumat hivivahinkojen korvaamisprosessissa	107
<i>Jere Nieminen</i>	
6. Sosiaalinen oikeudenmukaisuus sosiaaliturvan uudistamisessa	121
<i>Liisa Häikiö</i>	

TUTKIMUKSEN SUHDE POLITIIKKAPROSESSIIN

7. Epävarmuus politiikassa, politiikan epävarmuus	147
<i>Yrjö Haila</i>	
8. Paikallisen toimintakyvyn politiikka-analyysi: Esimerkkinä biodiversiteetin hallinta kaupunkiseudulla	176
<i>Ari Jokinen ja Nina V. Nygren</i>	
9. Kaavoitukseen osallistaminen sosio-materiaalisena käytäntönä	202
<i>Jarkko Bamberg</i>	
10. Uusi kaupunkipolitiikka ja kansalaisosallistumisen monitulkintaisuus	219
<i>Kanerva Kuokkanen</i>	
11. Lopuksi: Säännöt ja vastarinta	244
<i>Helena Leino & Liisa Häikiö</i>	
Kirjallisuus	253
Kirjoittajat	279

JOHDANTO JA KIITOKSET

Tämä kirja tarjoaa näkökulmia usein epäselvinä ja monimutkaisina näyttäytyvien yhteiskunnallisten käytäntöjen ja politiikkaprosessien tulkintaan. Käsiteltävä tutkimustapa, tulkitseva politiikka-analyysi (interpretative policy analysis), keskittyy merkityksiin ja siihen miten merkitykset ja merkityskamppailut muokkaavat yhteiskuntaa, ja siihen millaisena yhteiskunnallinen todellisuus erilaisille toimijoille näyttäytyy. Tavoitteena on ymmärtää yhteiskunnallisia käytäntöjä ja politiikkaprosesseja jäsentäviä merkityksiä sekä ihmisten toiminnan ja instituutioiden muotoutumista. Politiikkaprosessit ovat luonteeltaan merkityskamppailuja, joten ne kertovat paljon yhteiskunnasta, sen arvoista, valtasuhteista ja hallinnan keinoista.

Tutkimustapa sopii politiikan käytäntö- ja toimijälähtöiseen tarkasteluun. Globaaleja, kansallisia ja paikallisia sekä niitä yhdistäviä politiikkaprosesseja analysoitaessa tutkittavana on vaihteittain etenevä, erilaisista tapahtumista, tulkinnoista ja kiistoista koostuva yhteiskunnallinen kysymys tai ongelma. Tulkitseva politiikka-analyysi tarjoaa välineitä ymmärtää ja selittää politiikkaprosesseja, jotka halkovat vakiintuneiden hallintoinstituutioiden ja tilannekohtaisesti muodostuvien verkostojen sekä erilaisia periaatteita soveltavien toimintamuotojen rajoja. Teoreettisesti sen piirissä sovelletaan laajasti kulttuurisia, diskursiivisia ja materiaalisia käytäntöjä tarkastelevaa yhteiskuntatutkimusta.

Teoksen tekstit esittelevät tulkitsevan politiikka-analyysin peruseriaatteita ja tuovat esiin tutkimustavan sovellettavuuden. Kirjan avausluku esittelee kattavasti tulkitsevaa politiikka-analyysia hallinnan muutoksen ja siihen liittyvän politiikkaa käsitteellistävän teoreettisen keskustelun näkökulmista. Tämän jälkeen kirja jakautuu kahteen osioon, joista ensimmäinen keskittyy politiikkaprosessien käsitteelliseen tulkintaan ja jälkimmäinen tutkimuksen ja politiikkaprosessien suhteeseen. Kirjan päättää lyhyt pohdinta poliittisen päätöksenteon säännöistä ja yhteiskunnallisten kysymysten näkyvyydestä sekä tulkitsevan politiikka-analyysin mahdollisuudesta tutkia näitä ilmiöitä.

Kirja sai alkunsa, koska aiheesta ei ole kokoavaa suomenkielistä teosta. Aloittaessamme kirjan ideoimisen vuonna 2011, ei tutkimustavalla ollut vakiintunutta suomenkielistä nimeä. Pohdinnan jälkeen päädyimme käyttämään nimeä 'tulkitseva politiikka-analyysi'. Prosessin alkuvaiheessa tulkitsevan politiikka-analyysin keskeinen kehittäjä professori Dvora Yanow osallistui Tampereella järjestettävään YHYS-seminaariin. Häntä kiitämme papereiden kommentoinnista, ja erityisesti kattavasta kirjalistasta politiikka-analyysin alalta.

Kiitokset monitieteiselle kirjoittajakunnalle! Yhteistyö on sujunut sopuisasti ja antanut ajattelun eväitä tutkimuksen tekemiseen. Ympäristöpolitiikan tutkimusseminaarin, Umbrellan, ja sosiaalitieteiden piirissä toimineen artikkelipiirin, Apajan, jäseniä kiitämme kriittisistä kommenteista eri käsikirjoitusvaiheissa. Kiitämme myös opiskelijoita, jotka ovat toimineet kirjan esikäyttäjinä Tampereen yliopistossa järjestetyillä kursseilla vuosina 2012 ja 2013. Tampere University Pressin ulkopuolisilta kommentoijilta saimme iloksemme kannustavia ja hyödyllisiä kommentteja käsikirjoituksen viimeistelyyn. Mari Isomäkeä kiitämme kirjallisuusviitteiden kokoamisesta ja muokkaamisesta, ja Juha Peltomaata teoksen kokonaisuuden muokkaamisesta.

Tampereella syyskesällä 2014

Liisa Häikiö & Helena Leino

I.

TULKITSEVAN POLITIIKKA-ANALYYSIN LÄHTÖKOHDAT

Liisa Häikiö ja Helena Leino

Käsitlemme tässä kirjassa politiikkaprosessien tutkimista ja analysoimista tulkitsevan politiikka-analyysin keinoin. Tarkastelemme tutkimustapaa yhteiskunnallisen muutoksen ja siihen liittyvän politiikkaa käsitteellistävän teoreettisen keskustelun näkökulmista. Yhteiskunnallisella muutoksella viittaamme erityisesti hallintakäytäntöjen muuttumiseen ja hajautumiseen (Alatalo & Åkerman 2011; Griggs & Norval & Wagenaar 2014). Tämä hallintoinstituutioissa ja yhteiskuntapolitiikassa viime vuosikymmenten aikana tapahtunut muutos ei rajaudu millekään yksittäiselle politiikka-alalle, vaan on havaittavissa yhtäaikaaisesti esimerkiksi ympäristöpolitiikassa (Haila ym. 2009), sosiaalipolitiikassa (Newman 2001; Anttonen ym. 2012), vanhushoivapolitiikassa (Häikiö & Anttonen 2011), ilmastopolitiikassa (Kerckänen 2010), terveyspolitiikassa (Tervonen-Goncalves & Oinonen 2012) ja turvallisuuspolitiikassa (Heinonen 2011) niin globaalilla, valtiollisella kuin paikallisella tasolla. Yhteiskunnan hallinta ei tapahdu yksittäisten instituutioiden toimivallan puitteissa vaan hajautuva hallinta merkitsee sitä, että eri politiikka-alat, toiminnan tasot ja toimijatahot ovat vuorovaikutuksessa keskenään.

Tulkitseva politiikka-analyysi käsitteellistää ja auttaa siten ymmärtämään tätä yhteiskunnallista muutosta (Rhodes 2006, 436–442). Lyhyesti määriteltynä tulkitseva politiikka-analyysi keskittyy merkityksiin ja siihen miten merkitykset ja merkityskamppailut muokkaavat ihmisten toimintaa ja instituutioita (Bevir & Rhodes 2004, 130). Merkitykset eivät ole vain ihmisten yksittäisiä tulkintoja asioista tai ilmiöistä, vaan merkitykset itsessään luovat ja muokkaavat ilmiöitä ja asioita (Wagenaar 2011, 3).

Tulkitsevan politiikka-analyysin keskiössä ovat toimijat erilaisissa yhteiskunnallisissa käytännöissä ja toisiaan seuraavissa tilanteissa. *Käytäntö* viittaa suhteellisen vakiintuneeseen toimintatapaan, jossa toistuvuus, rutiinit ja jaetut käsitykset heijastuvat omaksuttuihin ja hyväksyttyihin menettelytapoihin. *Tilanne* viittaa vakiintumattomaan, yllätykselliseen, ja siksi myös ennustamattomaan toimintaan ja tapahtumakulkuun. Tutkimuksellisesti kiinnostavia ovat jossain tilanteessa yhteiskunnallisiksi kysymyksiksi tulkitut asiat, niiden myötä syntyvät merkityskamppailut ja lopulta vakiintuvat tulkinnat asioiden tilasta.

Politiikkaprosessit kehittyvät esitettyjen kysymysten ja ristiriitaisien ongelmanasettelujen myötä. Ne ilmenevät toistuvina yhteiskunnallisten kysymysten avautumisen ja sulkeutumisen ketjuina, joissa politisoitumisen ja epäpolitisoitumisen dynamiikka vuorottelevat. Näissä prosesseissa yhteiskunnalliset kysymykset ja ongelmat tulevat ratkaistua hetkittäin muotoutuakseen uusiksi kysymyksiksi myöhemmin taas uudelleen. Yhteiskunta on näin jatkuvassa liikkeessä ja tutkimuksessa on sopeuduttava tutkimuskohteen alati muuttuvaan prosessimaiseen ja dynaamiseen luonteeseen.

Tutkimustavan juuret ovat Yhdysvalloissa (Lasswell 1951; Lipsky 1980; Torgerson 1985; Fischer & Forester 1993; Yanow 1996). Tutkimustapa kehittyi kritiikkinä politiikka-analyysille, joka keskittyy vakiintuneiden poliittisten instituutioiden toiminnan ja yhteiskunnallisen vaikuttamisen tutkimiseen. Politiikkaprosessien toimijoihin, käytäntöihin ja merkityksiin keskittyvä analyysi on yleistynyt Euroopassa 2000-luvulle tultaessa (Rein 1976; Flyvbjerg 1997; 2001; Laws & Rein 2003; Hajer & Wagenaar 2002; Hajer 2009). Myös Suomessa

politiikkaprosessien tutkiminen ja analyysi tulkitsevasta näkökulmasta on yleistynyt samaan aikaan (esim. Laine & Peltonen 2003; Häikiö 2005; Leino 2006a; Bamberg 2012; Lehtonen 2013).

Tulkitsevaa politiikka-analyysia ei voi paikantaa yhteen tarkkarajaiseen tieteenalaan tai tutkimuksen kenttään. Se on monitieteinen tutkimussuuntaus, joka liittyy tarkasteltavan politiikka-alan ohella hallinnan, politiikkaverkoston, instituutioiden, yhteiskunnallisten liikkeiden ja poliittisen päätöksenteon tutkimukseen. Tämä luku on johdatus tulkitsevan politiikka-analyysin yhteiskunnallisiin, normatiivisiin, teoreettisiin ja analyttisiin lähtökohtiin.

Yhteiskunnallisen hallinnan muutos haastaa tutkimuksen

Laaja kirjo politiikkaprosesseja analysoivia lähestymistapoja on keskittynyt tarkastelemaan politiikkaprosesseja erityisesti hallintoinstituutioiden näkökulmasta (esim. Edelman 1964; Rein 1976; Lipsky 1978; Parsons 1995; Peters 1998). Hyvinvointivaltion lupausta tavoitellut maailmansotien jälkeinen yhteiskuntapolitiikka antoi suuntaviivoja myös silloiselle politiikan teorialle. Politiikka-analyysi keskittyi näin instituutioiden ja järjestelmien toimintaan ja tavoitteisiin (ks. esim. Esping-Andersen 1990; Kosonen 1998; Hudson & Lowe 2009). Lähtökohta korosti virallisten, edustukselliseen demokratiaan ja viranhaltijoiden asiantuntijuuteen perustuvien hallintoinstituutioiden merkitystä politiikkaprosessien suunnittelijoina ja toimeenpanijoina.

Edustuksellisuuteen ja asiantuntijuuteen perustuvien instituutioiden asema poliittisten päätösten yksinomaisina tekijöinä ja politiikkaprosessien toimeenpanijoina on kyseenalaistunut. Esimerkiksi tutkijat, lainsäätäjät, kansainväliset ja kansalliset organisaatiot sekä kansalaiset ovat yhdessä ja erikseen korostaneet edustuksellisuuteen ja asiantuntijuuteen perustuvan demokraattisen hallinnon puutteellista kykyä vastata yksin nyky-yhteiskunnan ongelmiin (Sutela 2001; Bäcklund ym. 2002; Bang 2003; Leino 2006a; Griessler ym. 2012; Häikiö 2012a). Hallinnan kompetenssi ei nykypäivänä edellytä yksin-

omaan universaalin asiantuntijatiedon ymmärtämistä ja osaamista, se vaatii yhä enemmän paikallisen, tiettyyn tilanteeseen liittyvän tiedon hallintaa, hyödyntämistä ja soveltamista suhteessa asiantuntijatietoon (Jokinen 2011; Leino 2011). Hallinta edellyttää yhteistoimintaa ja näkemysten vaihtamista erilaisten toimijatahojen kanssa.

Osana tätä yhteiskunnallista muutosta ovat hallintoinstituutiot uudistuneet vauhdilla omaksuen erilaisia verkostomaisia, markkinoita tai yhteistyötä korostavia käytäntöjä. Instituutiot eivät enää pyri yksin vastaamaan esimerkiksi sosiaalipalveluista tai kaupunkisuunnittelusta vaan luovat toimintamahdollisuuksia niin yksilöille kuin erilaisille yhteisöille tai yrityksille. Tätä hallintatapojen uudistamista kuvaa mielikuva hierarkkisen hallinnon korvautumisesta verkosto- ja markkinamuotoisella hallinnalla (Hajer 2009; Häikiö & Anttonen 2011) ja hallinnan hajautumisesta (Griggs & Norval & Wagenaar 2014). Demokraattisen hallinnon ja sen instituutioiden aseman muutosta onkin yleisesti luonnehdittu siirtymänä hallinnosta hallintaan (Rhodes 1997; Kooiman 2003), mikä viittaa juuri siihen, että lukuisat toimijat osallistuvat politiikan ja hallinnon käytäntöihin monilla eri tavoilla.

Verkosto- ja markkinaperusteisia hallintakäytäntöjä omaksumalla hallintoinstituutiot pyrkivät laajentamaan (yhteiskunta-)politiikan toimeenpanoon osallistuvien joukkoa. Siirtymä selvärajaisena näyttäytyvästä hallinnosta hajautuneisiin hallintakäytäntöihin muuttaa väistämättä politiikan, hallinnon ja kansalaisten välistä suhdetta ja roolijakoa (Keränen tässä julkaisussa). Kansalaisten ja muiden osallistujien toimijuus on hallinnon käytäntöjä monisisempää ja ennakoimattomampaa. Toimijat eivät toimi vain annettujen sääntöjen puitteissa, he eivät välttämättä odota kutsua viranomaisten järjestämiin tilaisuuksiin, käytä heille tarjottuja osallistumismahdollisuuksia, muodosta huolenpitoa tarjoavia lähiyhteisöjä tai toimi pyydettyä. Hallinnon ulkopuolisilla toimijoilla onkin keskeinen asema siinä, miten erilaisiin käytäntöihin institutionalisoituneet säännöt ja merkitykset lopulta muuntuvat konkreettiseksi toiminnaksi (March & Olsen 2006, 694). Erityisesti kansalaiset luovat uusia poliittisia käytäntöjä hallintoinstituutioiden ulkopuolella ja niiden ulkopuolelle (Laine ym. 2007).

Hajautuvan hallinnan käytännöt merkitsevät sitä, että yhteiskunnalliset kysymykset ratkaistaan usein institutionaalisesti vakiintumattomassa tilanteessa (Hajer 2009). Lukuosat näkökulmat, vastakkaiset käsitykset ja kiistat luotettavasta tiedosta tekevät näissä tilanteissa toimintaa ohjaavista säännöistä ja merkityskamppailuista epäselviä. Esimerkiksi politiikkaprosessien toimijoita ja heidän välisiä suhteitaan ei aina voida tunnistaa ennalta. Politiikkaprosessit eivät välttämättä rakennu olemassa olevien toimijaverkoston varaan, vaan prosessit synnyttävät osallistujia tarjoamalla toimijoille identifioidumisen ja yhteistoiminnan mahdollisuuksia (Bamberg tässä julkaisussa; Kuokkanen tässä julkaisussa).

Hallintoinstituutioiden toimintaa luonnehtivat ja ylläpitävät säännöt, normit, uskomukset ja käytännöt korvautuvat uusilla, aiempaa tilannekohtaisimmilla säännöillä. Poliitiikan tutkijat Archon Fung, Mary Graham ja David Weil (2007) näkevätkin julkisen hallinnon siirtyneen kohti käyttäjäorientoitunutta ja läpinäkyvyyteen tähtäävää poliittista kenttää. Tällä kentällä politiikan, julkisen hallinnon ja päätöksenteon välinen suhde on hyvin haasteellinen nimenomaan siksi, että toimijoiden väliset suhteet ovat muuttuneet lyhyessä ajassa radikaalisti samalla muuttaen myös käsitystämme politiikan ja hallinnon suhteesta.

Sähköisen median aikakaudella vaatimukset hallinnon ja politiikan läpinäkyvyyttä kohtaan ovat kasvaneet niin, ettei uskottavaa ja luotettavaa politiikkaprosessia ole enää mahdollista toteuttaa ilman yleisön mielipiteen kartoittamista ja julkista vuorovaikutusta (Fung ym. 2007, 10–15; Häyhtiö 2010). Yhteiskunnallisten kysymysten samanaikainen käsittely eri medioissa muodostaa julkisia näyttämöitä (Leino tässä julkaisussa). Näillä näyttämöillä kamppaillaan siitä, ketkä tai millaiset toimijat, kuvat ja sanat saavat edustaa tilannetta, siihen liittyviä toimijoita, ongelmia ja asioita.

Tämän seurauksena politiikan legitimointi eli oikeuttaminen ei enää määriy yksinomaan sen mukaan, että asiat etenevät oikeassa ja asianmukaisessa käsittelyjärjestyksessä politiikan ja hallinnon institutionalisoituneissa käytännöissä. Poliitiikan ja toimijoiden legitimaatio voi

toki perustua hallintoinstituutioiden toimintaa ohjaaviin sääntöihin ja arvioihin (Häikiö 2007), mutta poliitikot ja viranhaltijat joutuvat muiden toimijoiden ohella oikeuttamaan toimintaansa tilanteissa, joita leimaa sovellettavien sääntöjen epäselyys ja monitulkintaisuus (Leino 2011; Fischer & Gottweis 2012). Toimijoiden pitää tehdä itsestään ja ajamastaan asiasta hyväksyttäviä toisten näkökulmasta (Flyvbjerg ym. 2012).

Julaisuuden ja median lisääntynyt merkitys politiikan hyväksyttävyyden arvioimisessa on pakottanut myös hallintoinstituutioiden suojassa toimivat omaksumaan ”notkean yhteiskunnan” kriittiset, yksilöllistyvät ja projektimaiset toimintatavat (Kantola 2011a). Hallintoinstituutioita edustavien näkemykset voivat edelleen näyttäytyä julkisuudessa ”totuutena”, mutta yleensä läsnä on useampia, keskenään ristiriitaisia tulkintoja tilanteesta ja sen merkityksestä, eli tilannekohtaisesti muototuvasta totuudesta. Yleisö tulkitsee ja kommentoi aktiivisesti toimijoita ja heidän näkemyksiään. Julkinen keskustelu vahvistaa ongelmien uskottavuuden ja ratkaisujen hyväksyttävyyden, tai sitten kyseenalaistaa ne (Leino tässä julkaisussa; Rättilä 2012).

Yhteiskunnan hallintakäytäntöjen ja politiikkaprosesseja normittavien sääntöjen muuttuminen haastaa myös tutkijat tarkastelemaan hallintoinstituutioita uudella tavalla ja erityisesti laajentamaan politiikan ja hallinnon tarkastelua vakiintuneiden instituutioiden ulkopuolelle (ks. Keränen tässä julkaisussa) Tulkitseva politiikka-analyysi on yksi vastaus tähän haasteeseen. Tulkitseva politiikka-analyysi on kehittynyt tutkijoiden aidon ihmettelyn myötä. Miten sotkuisilta ja monimutkaisilta näyttäneitä sekä erilaisia merkityksiä sisältäviä paikallisia käytäntöjä ja tilanteita voi ymmärtää saati selittää mielekkäällä tavalla?

Perustana on edellä kuvattu havainto siitä, että politiikkaprosessit eivät välttämättä tapahdu vakaiden instituutioiden sisällä, vaan yhä enenevässä määrin erilaisten instituutioiden välissä ja ulkopuolella (Hajer 2003). Näin politiikkaprosessien poliittinen luonne ja merkitys syntyvät yhä useammin vakiintuneiden instituutioiden ulkopuolella (Rein & Schön 1977; Yanow 1996). Prosessit eivät välttämättä

saa poliittista sisältöään siksi, että ne ovat hallinnollisia tai ennalta rajattuja politiikan piiriin kuuluvaksi, vaan siksi, että ne tulkitaan politiikkaprosesseiksi ja -käytännöiksi ja sisältävät merkityskamppailuja käsiteltävästä asiasta. Tulkitseva politiikka-analyysi mahdollistaa nimenomaan politiikkaprosessien käytäntöjen ja tilanteiden analyysin. Pyrkimys on myös osaltaan konkreettisesti vaikuttaa hallinnon ja politiikan välisten toimintakäytäntöjen uudistamiseen (Hajer & Wagenaar 2003).

Tulkitsevan politiikka-analyysin teoreettiset lähtökohdat

Yhteiskunnallinen hallintatavan muutoksen haaste ei ole ollut ainoa lähtölaukaus tulkintoja ja merkityksiä korostavalle politiikkaprosessien tutkimukselle. Yhteiskunnan ja tutkimuksen luonteen ymmärtämiseen ovat vaikuttaneet yhteiskuntatutkimuksen *käänteet*, erityisesti kielellinen käänne (Rorty 1967; Schön 1979), kulttuurinen käänne (Lehtonen 1996; Bonnell & Hunt 1999) ja materiaalistien käytäntöjen käänne (Latour 1999; Mol 2002; Marres 2012). Nämä yhteiskuntateoreettiset virtaukset ovat edistäneet ja muokanneet tulkitsevan politiikka-analyysin kehittymistä. Kulttuurisia, diskursiivisia ja materiaalisia käytäntöjä tarkasteleva yhteiskuntatutkimus korostaa todellisuuden tulkinnallista ja hybridistä luonnetta. Yhteiskunta saa muotonsa ja rakenteensa merkityksiä tuottavissa käytännöissä (Newman 2001). Merkityksen käsite ja yhteiskunnan merkitysvälitteisyys ovatkin näiden käänteiden myötä vakiintuneen tutkimuksen perusta (Dreyfus 1972; Rorty 1979; Alasuutari 1999).

Tulkitseva politiikka-analyysi on hyödyntänyt laajasti diskurssi-teorian, post-strukturalismin, feministisen perinteen, kriittisen teorian ja uus-institutionalismin tarjoamia näkökulmia yhteiskunnan ja yhteiskunnallisen toiminnan tulkintaan (Häikiö 2005; Yanow & Schwartz-Shea 2006). Tieteen ja teknologian tutkimuksen piiristä on haettu vastaavalla tavalla ajatuksia sille, miten diskursiivisten ja materiaalistien käytäntöjen yhteen kietoutumista on mahdollista analysoida

politiikkaprosessien yhteydessä (Gomart & Hajer 2003; Marres 2007; Leino & Laine 2011). Yhteistä näille teoreettisille lähtökohdille on se, että todellisuus ymmärretään kontekstisidonnaisena sosiaalisena, kulttuurisena, materiaalisena ja poliittisena konstruktiona. Ne korostavat yhteiskunnan ja siitä tietämisen merkitysvälitteisyyttä ja vuorovaikutteisuutta. Esimerkiksi tutkijat voivat teoreettisesti määritellä mitä universalismi merkitsee sosiaalipolitiikassa ja sen käytännöissä. Kuitenkin tiettyihin käytäntöihin sovellettaessa tällainen tieteellinen kategorisointi ja sen operationalisointi toteutuu aina suhteessa elettyyn elämään, arkisiin ja poliittisiin tulkintoihin sekä toimijoiden väliseen vuorovaikutukseen (Anttonen ym. 2012).

Tulkitsevan politiikka-analyysin kehittäjät ovat ammentaneet laajasta kirjosta kulttuurisia, diskursiivisia ja materiaalisia käytäntöjä tarkastelevasta yhteiskuntatutkimuksesta pyrkiessään ymmärtämään politiikkaprosesseja. Merkitysten muodostumista voidaan lähestyä eri tavoin. Erilaiset lähestymistavat toimivat eri tavoin tulkintaa tehtäessä: Ne kiinnittävät huomion ilmiöiden eri puoliin, tuottavat toisistaan eroavaa analyysia ja päätyvät erilaisiin johtopäätöksiin (Wagenaar 2011, 41). Tämä konkretisoituu Elina Mikolan ja Liisa Häikiön (ks. tämä julkaisu) artikkelissa, jossa samaa politiikkaprosessia ja siinä muodostuvia merkityksiä lähestytään kahdesta eri näkökulmasta. Ne kohdentavat analyysin ja sen perusteella tehtävät johtopäätökset prosessin eri piirteisiin ja vaiheisiin.

Olennaista on, että tulkitseva politiikka-analyysi on soveltava tutkimusala eikä edellytä yksittäiseen teoriasuuntaukseen tai oppilaan sitoutumista. Suhtautuminen erilaisiin tieteellisiin perinteisiin onkin ollut hyvin epäortodoksista, inspiraatiota hakevaa ja niiden piirissä kehitettyjä teoretisointeja hyväksi käyttävää. Tutkimusperinteet tarjoavat näkökulmia, työkaluja ja käsitteitä politiikkaprosessien analysoimiseksi ja yhteiskunnan tulkinnallisen luonteen ymmärtämiseksi. Ne muuttavat käsitystä politiikkaprosesseista, niiden luonteesta ja paikasta. Politiikkaprosesseja käynnistyy esimerkiksi poliittisten epävarmuuksien ympärille (Haila tässä julkaisussa) tai ne muuttavat luonnettaan joidenkin tahojen puolustaessaan osallistumisoikeut-

taan tietyn yhteiskunnallisen kysymyksen käsittelyssä (Häikiö tässä julkaisussa). Jotkut näistä prosesseista ovat hallintolähtöisiä, mutta valta-osa käynnistyy kaduilla, kahvihuoneissa tai mediassa yksittäisten toimijoiden tai toimijaryhmien aloitteesta.

Näistä lähtökohdista tulkitseva politiikka-analyysi on kehittynyt kritiikkinä politiikka-analyysille, jossa politiikkaprosessit jäsentyvät rationaalisen päätöksentekomallin mukaisesti kolmeen vaiheeseen: politiikan muotoiluun, toimeenpanoon ja arviointiin (ks. esim. John 1998). Tulkitsevan politiikka-analyysin näkökulmasta päätöksentekoprosessin eri vaiheisiin keskittyvä tarkastelutapa on liian kapea ja tekninen monimuotoisten ja tilanteessa määrittyvien politiikkaprosessien ymmärtämiseksi (Fischer & Gottweis 2012). Sen sijaan tulkitsevan politiikka-analyysin lähtökohtana on politiikkaprosesseihin osallistuvat tai niiden kohteeksi joutuvat ihmiset eli yhteiskunnalliset toimijat: heidän arvomaailmaansa, tavoitteensa, jäsennyksensä ja tunteensa (Yanow 1996; Wagenaar & Cook 2003). Ihmiset voivat toimia rationaalisesti tai tavoitella rationaalisia päämääriä, mutta myös näissä tilanteissa he toimivat tunteiden ja kulttuuristen jäsennysten varassa.

Tulkitseva viittaa yhtäältä siihen, että yksittäiset toimijat ymmärretään aktiivisesti tulkintoja tekeviksi ja käsillä olevien käytäntöjen ja ongelmien merkityksiä omista yhteiskunnallista lähtökohdistaan määritteleviksi toimijoiksi. Tavoitteena on yhteiskunnallisten käytäntöjen ja poliittisten ongelmien ymmärtäminen sellaisina kuin ne eri asemissa oleville toimijoille näyttäytyvät (Dryzek 2006, 192–195). Toisaalta tulkitseva viittaa siihen, että politiikka-analyysi edellyttää näiden erilaisten tilanteessa rakentuvien merkitysten ja niiden välisten suhteiden tulkintaa (esim. Flyvbjerg 1998).

Normatiivinen ote

Politiikkaprosessit ja niiden tutkiminen on arvosidonnaista (Goodin ym. 2006, 6; Fischer & Gottweis 2012). Politiikkaprosesseissa tehdään jatkuvasti valintoja, jotka perustuvat toimijoiden käsityksiin

hyvästä yhteiskunnasta ja yhteisestä hyvästä. Vastaavasti konkreettisiin politiikkaprosesseihin keskittyvä analyysi on normatiivista, sitoutuen esimerkiksi tiettyyn ymmärrykseen demokratiasta (esim. Lasswell 1951; Fischer 2003). Poliitiikan tutkija Frank Fischer (2003) kutsuukin politiikka-analyysia *demokratian politiikkatieteeksi* (a policy science of democracy).

Demokratian politiikkatiede voi sitoutua niihin sääntöihin, normeihin, uskomuksiin ja käytäntöihin, jotka vahvistavat ja ylläpitävät vakiintuneiden hallintoinstituutioiden asemaa ja merkitystä (ks. March & Olsen 2006, 691). Demokraattisina edustajina luottamushenkilöt ja asiantuntijoina viranhaltijat käyttävät valmistelu- ja päätösvaltaa. Kansalaiset ovat yhtäaikaaisesti hallinnan perusta ja kohde. Vaaleihin osallistumalla he ohjaavat edustuksellisten hallintoinstituutioiden toimintaa. Poliittisten päätösten toimeenpanossa he taas ovat edustajiensa ja erityisesti viranhaltija-asiantuntijoiden toiminnan kohde.

Tulkitsevan politiikka-analyysin kriittinen näkökulma merkitsee kuitenkin sitä, että se pyrkii vahvistamaan kansalaisten toimijuutta sekä heidän mahdollisuuksiaan osallistua yhteiskunnan hallintaan. Kansalaisten toimijuus voi politiikkaprosesseissa muodostua suhteessa hallinnollisiin käytäntöihin, mutta ihmisten toiminta ei suinkaan ole näiden käytäntöjen määräämää. Jopa silloin kun yksittäiset ihmiset tai ryhmät ovat konkreettisella tavalla politiikan kohteita, heidän toimintansa voi luoda näiden käytäntöjen merkityksen. Esimerkiksi työnhakuprosessia on viime vuosina kehitetty erilaisin aktivointisuunnitelmakäytännöin (Keskitalo 2007). Monet nuoret ovat jättäneet aktivointisuunnitelman tekemättä ja jääneet sosiaaliturvan ja virallisen yhteiskunnan ulkopuolelle. Näin he ovat omalla toiminnallaan merkityksellistäneet aktivointisuunnitelman tavalla, joka estää hallinnon tavoitteiden toteutumisen. Hallinnon tavoitteissa aktivointisuunnitelmat edistävät erityisesti nuorten työttömien kiinnittymistä yhteiskuntaan. Käytännössä aktivointisuunnitelmat voivat olla osa päinvastaista tilannetta.

Yhteiskunnan jäsenten toimijuuden merkityksen korostaminen tekee tulkitsevasta politiikka-analyysista luonteeltaan normatiivista

demokratian politiikkatiedettä. Sitoutuminen ei kohdistu hallinnon asettamiin politiikkatavoitteisiin, niiden toteutumiseen ja edustuksellisen demokratian prosesseihin vaan osallistuvan demokratian ja demokraattisen toimijuuden ihanteeseen (Hajer & Wagenaar 2003). Tavoitteena on lisätä ymmärrystä politiikkaprosessien sisältämistä merkityksistä ja niiden yhteiskunnallisista seurauksista sekä siitä, miten ihmiset arvioivat esillä olevia asioita ja politiikkaongelmia tilannekohtaisesti, oman kokemuksensa ja tilanteesta hankitun tietämyksensä perusteella (Flyvbjerg 2001, 57). Vaikka kansalaisilla ei olisi osaa tai arpaa politiikan suunnittelussa tai toimeenpanossa, he ovat politiikan 'lukijoita' eli politiikan merkityksen tulkitsijoita (Yanow 1996). He tulkitsevat poliittisia käytäntöjä ja niiden merkitystä arkielämässään silloinkin kun eivät välttämättä tunnista itseään osaksi politiikkaprosessia. Tulkitsevasta näkökulmasta ei ole olennaista kysyä mitä pitäisi tapahtua ja miten hallinnolliset tavoitteet saavutetaan. Olennaista on kysyä, mitä tapahtuu ja mitä se merkitsee esimerkiksi demokratian tai oikeudenmukaisuuden toteutumisen kannalta (ks. esim. Schneider & Ingram 1997, 170–184; Häikiö tässä julkaisussa).

Analyysitapa edistää sen ymmärtämistä, että politiikkaprosessit ja -käytännöt luovat ihmisille toimija-asemia, identiteettejä ja arvoja, joihin mukana olevat osapuolet sitoutuvat ja samaistuvat (Leino 2006a; Lappalainen 2007; Flyvbjerg ym. 2012). Näiden politiikkaprosessien käytäntöjen ja puhetapojen tunnistaminen antaa mahdollisuuden ylläpitää ja vahvistaa demokraattista toimijuutta ja autonomiaa yhteiskunnassa (ks. Torgerson 2003).

Moninaiseen demokraattiseen toimijuuteen ja osallistuvan demokratian käytäntöihin sitoutuminen ei kuitenkaan merkitse perinteisesti demokraattista hallintoa ylläpitävien edustuksellisuuteen ja asiantuntijuuteen perustuvien hallintoinstituutioiden sivuuttamista. Demokraattinen toimijuus edellyttää yhteiskunnallista hallintaa ylläpitäviä ja laajan osallistumisen mahdollistavia hallintoinstituutia. Tulkitsevan politiikka-analyysin tutkimuksen tavoitteena on näiden instituutioiden uusiutuminen ja niiden hallintakyvyn vahvistaminen politiikkaprosessien kriittisen tarkastelun avulla. Konkreettinen vuo-

rovaikutus tutkijoiden ja viranhaltijoiden sekä kansalaisjärjestöjen kanssa liittyy usein politiikka-analyysin toteuttamiseen esimerkiksi yhteisen ongelmanmäärittelyn ja uudenlaisten ratkaisumahdollisuuksien löytämiseksi (Jokinen & Nygren tässä julkaisussa), uudenlaisten käytäntöjen ja vuorovaikutusmuotojen kehittämiseksi (Bamberg tässä julkaisussa) tai erilaisten tulkintojen merkityksen ja niiden seurausten ymmärtämiseksi (Kuokkanen tässä julkaisussa).

Onkin realistisempaa ajatella, ettei demokraattisen toimijuuden ihanne merkitse sitä, että tulkitseva politiikka-analyysi osana hallintakäytäntöjä pyrkiisi kaiken kattavaan yhteisymmärrykseen saati konsensukseen (esim. Flyvbjerg 1998; Hajer 2003). Päinvastoin, tavoitteena on tuoda esiin yhteiskunnallisia ristiriitoja ja eroja, yhteiskunnallisten käytäntöjen ja tiedon haastamisen paikkoja sekä näiden ilmiöiden yhteiskunnallisia merkityksiä ja seurauksia. Olennaista on tietää keiden näkemykset ovat ohjanneet prosessia ja keiden näkemykset ovat jääneet syrjään politiikkaprosessissa sekä arvioida näiden yhteiskunnallisia seurauksia.

Politisoitumisen ja epäpolitisoitumisen dynamiikka

Tämän julkaisun kaikki artikkelit käsittelevät tavalla tai toisella politiikkaprosessien avautumista ja sulkeutumista sekä politisoitumisen ja epäpolitisoitumisen välistä suhdetta. Tulkitsevan politiikka-analyysin tavoitteena on tämän dynamiikan varaan rakentuvien prosessien ymmärtäminen ja selittäminen.

Asia tai ilmiö politisoituu, kun sitä lähestytään ja siitä keskustellaan uudella tavalla. Yleensä näitä yhteiskunnallisia asioita ja ilmiöitä pohditaan samanaikaisesti useista erilaisista näkökulmista. Asian politisoituessa saattaa vallita hämmennys siitä, miten kyseinen asia tulisi määritellä tai ratkaista. Joskus kiista kohdistuu avautumisen hetkeen. Onko tämä asia ongelma? Kenen mielestä se on ongelma? Kuuluuko se julkisen keskustelun ja päätöksenteon piiriin vai onko se yksityisasia tai markkinoiden ratkaistavaksi kuuluva asia? Politisoituminen merkitsee

sitä, että asia muuttuu kiistanalaiseksi ja jännitteitä sisältäväksi, mutta myös hallinnointia kaipaavaksi yhteiskunnalliseksi kysymykseksi.

Politiikkaprosessi alkaa tästä avautumisen hetkestä. Se päättyy sulkeumaan, jonka myötä asiat päätyvät ratkaisuun. Poliittisille kysymyksille on luonteenomaista, että ne sulkeutuvat hetkittäin. Toimijoiden välisen jaetun merkityksen muodostuminen ja yhteisymmärryksen saavuttaminen on mahdollista tiedollisen ja poliittisen sulkeuman myötä. Tiedollinen sulkeuma tarkoittaa sitä, että kaikki ilmiön kannalta merkitykselliset tekijät kyetään ottamaan huomioon asiasta päätettäessä. Poliittinen sulkeuma toteutuu kun käytössä on yleisesti hyväksytty sääntelyjärjestelmä, jota vakiintuneet toimintatavat tukevat (Haila ym. 2009, 183–184). Tiedollisen ja poliittisen sulkeuman samanaikaisuus vahvistaa tilanteen tulkintaa epäpoliittisena ja selvänä. Esimerkiksi Jere Nieminen (tässä julkaisussa) osoittaa, miten rutiininomaiselta ja ensi silmäyksellä epäpoliittiselta näyttäytyvä hirvien aiheuttamien taimivahinkojen korvausprosessi perustuu metsähallinnon ja hirvipolitiikan yhteen kietoutumiseen.

Politiikkaprosessin sulkeuman myötä aiemmin kiistanalaisena nähdyt asiat siirtyvät asiantuntijahallinnon huoleksi tai vaihtoehtoisesti yksityiseen elämänpäiiriin, pois yhteiskunnallisen keskustelun alueelta. Sulkeuman myötä syntyy tilanne, jossa tehdyt ratkaisut rajaavat eri tahojen tulkintaa ja ohjaavat tulevaa toimintaa (ks. Nieminen tässä julkaisussa). Asia hegemonisoituu, jolloin vakiintunutta tapaa tarkastella asiaa pidetään itsestään selvänä ja oikeana, luonnollisena tapana ymmärtää aiemmin kiistanalainen kysymys (Laclau & Mouffe 1985). Sulkeumassa toimijat näkevät tilanteen ja ratkaisua vaativan ongelman samalla tavalla. He tarkastelevat sitä samasta tulkintakehyksestä ja asian ratkaisu näyttää legitimiiltä. Toimiessaan he noudattavat avoimia ohjeita ja sääntöjä, mutta myös kirjoittamattomia ja piilossa olevia kulttuurisia sääntöjä tai subjektiivisia valintoja. Nämä vakiintuneet käytännöt ja tulkinnat ohjaavat ja vaikuttavat tulevaisuuden poliittisiin keskusteluihin ja toimintavaihtoehtoihin. Esimerkiksi kotimainen metsäteollisuus- ja energiasektori ovat niin vahvoja ja perinteisiä yhteiskunnallisia toimijoita, että Suomessa on ollut vaikea nähdä

uusia suuntia energiaratkaisuille ja ympäristöongelmien vastuiden määrittymiselle (Åkerman ym. 2010; Ylönen 2011).

Vaikka toimijoille sulkeuma näyttäytyisi epäpoliittisena yhteisymmärryksenä, niin sulkeuma on edelleen poliittinen. Syyskesällä 2012 käyty poliittinen kädenväöntö uudesta vanhuspalvelulaista ja erityisesti siitä, pitäisikö laitoksissa työskentelevien hoitajien määrä kirjata lakiin, on hyvä esimerkki sulkeuman poliittisuudesta. Hallituksen budjettiriihessä SDP:n esitys 0,7 hoitajaa vanhusta kohden kaventui luvuksi 0,5. Kysymys oli keskustelun sulkeumasta, mutta samalla päätökseen kirjattiin avauman mahdollisuus. Jos kunnat tai vanhusten laitoshoidon tarjoajat rikkoisivat 0,5 velvoitetta, niin 0,7 hoitajan mitoituksista kirjattaisiin asetus vuonna 2014. Joulukuussa 2012 perustuslakivaliokunta totesi lakia arvioidessaan, ettei sitovaa henkilöstömitoitusta voi säätää asetuksella. Vanhuspalvelulaista poistettiin asetuksenantovaltuus ja sovittiin, että lakia tarkistetaan mitoituksen osalta vuonna 2014. Tässä tapauksessa sulkeuma näytti edelleen poliittiselta esimerkiksi opposition näkökulmasta, poliittinen kiista tosin siirtyi parin vuoden päähän. Budjettiriihessä saavutettu sulkema on poliittinen myös toisessa merkityksessä. Se sulki päätöksenteon ulkopuolelle keskustelun vanhuspalveluiden linjamuutoksesta. Kunnat ovat markkinoistaneet ja ulkoistaneet palveluita sekä siirtäneet hoivavastuuta perheille (Anttonen & Häikiö 2011). Näin politiikkaprosessissa saavutettu sulkeuma rajasi ongelmanmäärittelyn hyvin kapeasti keskusteluksi 0,5 ja 0,7 eroista, kun samanaikaisesti kunnissa hyvinvointimalli muuttuu niin kustannusten kuin hoivavastuunkin jakautumisen osalta.

Sulkeuma merkitsee myös poliittisen yhteisymmärryksen saavuttamista vain hetkeksi. Yhteiskunnalliset kysymykset avautuvat uusien näkemysten, tulkintojen ja kyseenalaistusten myötä synnyttäen uusia politiikkaprosesseja. Tällöin jokin toimijaryhmä avaa ja määrittelee aiemmin ratkaistun ongelman uudestaan yhteiskunnalliseksi, julkista keskustelua vaativaksi kysymykseksi.

Käytäntöjen analyysi

Politisoitumisen ja avauman sekä epäpolitisoitumisen ja sulkeuman välisen dynamiikan tarkastelu auttaa tunnistamaan politiikkaprosesseja ja niiden etenemistä: prosessin eskaloitumista ja laantumista. Tämä on kuitenkin liian yleinen lähtökohta politiikkaprosessien käytäntöjen analysoimiseksi. Onnistuakseen toimijoiden erilaisia arvoja, näkemyksiä ja tavoitteita kriittisesti erittelevänä näkökulmana, tulkitseva politiikka-analyysi tarvitsee analyyttisemmän lähtökohdan yhteiskunnallisten kamppailujen ja politiikkaprosessien tutkimiselle.

Tulkitseva politiikka-analyysi voi menetelmällisesti tukeutua lukuisiin tulkinnallisiin analyysitapoihin ja niiden käsitteistöihin. Dvora Yanow ja Peregrine Schwartz-Shea (2006) ovat luetelleet 34 erilaista analyysitapaa, jotka soveltuvat tulkitsevan politiikka-analyysin käyttöön. Näitä ovat esimerkiksi tapaustutkimus, sisällönanalyysi, etnografia, metafora-analyysi, narratiivianalyysi, diskurssianalyysi, kategoria-analyysi, kehysanalyysi ja toimintatutkimus. Tulkitsevassa politiikka-analyysissä ei ole yksiselitteisiä periaatteita tutkimusasetelman suunnittelemiseksi ja analyysin toteuttamiseksi. Se tarjoaa mahdollisuuden valita tutkittavan prosessin ja ilmiön ymmärtämiseen ja selittämiseen parhaiten soveltuvat tutkimusmenetelmät (Fischer 2003; Wagenaar & Cook 2003, 170–171).

Näin ollen tutkimuksessa keskeistä on empiricalähtöisyys. Empiirisen tarkastelun myötä ja rinnalla tutkija valikoi käyttökelpoiset analyyttiset käsitteet sosiaalisten ja kulttuuristen merkitysten ja merkitysten muodostumisen prosessin analysoimiseksi. Metodologinen ja metodinen lähestyminen toisin sanoen sovitetaan tarkasteltavaan tapaukseen (Schwartz-Shea & Yanow 2012). Tämä tarkoittaa usein myös sitä, että tutkija käytäntöihin orientoituessaan kerää politiikkaprosessiin liittyvää aineistoa monella erilaisella tavalla useasta eri lähteestä: havainnoimalla ihmisiä, tilanteita ja tiloja, haastatteleamalla, sanomalehtien palstoilta, päätöksentekoon liittyvistä asiakirjoista tai vaikkapa sosiaalisesta mediasta. Kaikki nämä sisältävät yhteisesti jaetussa sosiaalisessa kontekstissa rakentuvia ja ilmeneviä sosiaalisia,

kulttuurisia ja poliittisia merkityksiä (Wagenaar 2011). Tavoitteena on laajan ymmärryksen ja tulkinnan rakentaminen tutkittavasta ilmiöstä (Yanow 2003, 231).

Analyysin perusta löytyy politiikkaprosessien käytännöistä. Ihmettelevät kysymykset siitä, *miten politiikkaa käytännössä toteutetaan* tai *miten politiikkaprosessia on mahdollista ymmärtää*, toimivat tutkimuksen avaavina näkökulmina. Kun haluamme tietää mitä yhteiskunnassa tapahtuu tai miten asiat tapahtuvat, tulkitseva politiikka-analyysi mahdollistaa tapahtumien merkitysten, eri toimijoiden tulkintojen ja prosessia jäsentävien valtasuhteiden ymmärtämisen (Leino 2006a). Monesti politiikkaprosessin aikana ilmiölle julkisesti annetut merkitykset voivat vahvasti ohjata keskustelua ja politiikan toteutumisen suuntaa, kuten Helsingin Katajanokalle suunnitellun Guggenheim-museon tapauksessa kävi kun julkinen keskustelu tyrmäsi kaupungin tavoitteleman hankkeen. Tavoitteena on toisin sanoen tarkasteltavan politiikkaprosessin jäsentäminen ja tulkinta sekä prosesseja rakenteistavien ja niissä muodostuvien merkitysten analyysi. Tällä tavoin on mahdollista tavoittaa politiikan merkitys tietyssä yhteiskunnallisesti rakentuneessa tilanteessa (Yanow 1996).

Mitä tarkoitamme merkityksen muodostumisella? Esimerkkinä merkitysten muodostumisesta toimii tyypillisen opetustilanteen havainnointi, joka länsimaissa on rakentunut hyvin yhtenäiseksi käytännöksi. Opettajalle on tarjolla paikka luokan edessä, oppilaille on rajattu oma tilansa vastapäätä opettajaa. Opettajan oletetaan jakavan tietämyksensä tilanteessa ja johdattelevan oppituntia, jonka sisällön oppilaat omaksuvat. Oppilaat osallistuvat vain pyydettyä. Tyypillinen yksittäinen luokkahuone tukee näin tietynlaista opettajan ja oppilaan välisessä vuorovaikutuksessa tapahtuvaa merkityksen muodostumista. Kokemuksemme mukaan tilanteeseen osallistuvat päätyvät poikkeuksetta toistamaan kulttuurisesti hyväksyttyä autoritääristä ja hierarkkista oppimiskäsitystä, jossa opettaja opettaa ja oppilas oppii. Näin tilannekohtaisesti mukana olevien toimijoiden, toimintatapojen, instituutioiden ja päätösten oikeuttaminen, hyväksyminen ja uusintaminen toteutuu myös yksittäistä (opettamis)tilannetta ja luok-

kahuonetta laajemmassa kontekstissa. Yksittäisessä opetustilanteessa sosiaalisesti ja materiaalisesti näkyväksi tulevat merkitykset ovat osa koulutuspolitiikkaa, sen toimeenpanoa, sisältöä, osallistumismahdollisuuksia ja yhteiskunnallisia valtasuhteita.

Tulkitsevan politiikka-analyysin kannalta olennaiset tutkimuskysymykset koskevat toimijoita, esitettyjä argumentteja ja näkökulmia sekä näiden välille rakentuvia näkyviä kiistoja tai piiloon jääviä ristiiriitoja. Tutkittaessa merkitysten muodostumista ilmastonmuutokseen liittyvän päästökaupan tai erityyppisten hirvivahinkojen korvauskäytäntöjen yhteydessä kohdistuu huomio ensin ihmisten ja ryhmien konkreettisen toimintaan, toimijoiden välisiin suhteisiin ja tehtyihin tulkintoihin. Käytäntöorientoituneessa analyysissä jäljitetään, millaisista positioista käsin keskeiset politiikkaprosessin toimijat argumenttinsa esittävät, millaisia intressejä heillä argumenttinsa takana on, millaiset suhteet toimijoiden välille ovat rakentuneet, ketkä liittoutuvat keskenään ja ketkä rajataan mieluiten julkisesta keskustelusta ulos. (Yanow 2000, 11; Flyvbjerg 1998; Hall 1999; Laws & Rein 2003). Millaisia tulkintakamppailuja syntyy toimijoiden ja esitettyjen näkemysten välille? Miten yhteisymmärrys muodostuu?

Talvivaaran nikkeli-kaivos ja erityisesti sen aiheuttamat ympäristöongelmat on poliittisesti moniulotteinen tapaus. Kaivoksen toimintaan liittyviä sosiaalisia, kulttuurisia, materiaalisia ja poliittisia merkityksiä tulkitsevan politiikka-analyysin tekijä lähtisi ensin kartoittamaan Talvivaaran kaivoksen vaiheita. Kaivoksen perustamisvaiheessa 2009 kaivosta tervehdittiin paikallisesta näkökulmasta Kainuun työllistäjänä ja elävöittäjänä. Samalla toinen toimijaryhmä, luonnonsuojelijat, toivat esiin huolensa kaivoksen ympäristövaikutuksista. Näin lähtötilanne sisälsi alue-, elinkeino-, työvoima- ja ympäristöpolitiikan osalta merkittäviä intressejä. Keskeiset toimijaryhmät alkavat hahmottua sen mukaan, haluaako tutkija keskittyä esimerkiksi kaivoksen elinkeinopoliittisiin tai ympäristöpoliittisiin vaikutuksiin.

Tapahtumaketjua seurattaessa toimijatahoja tulee lisää, kun paikalliset hotelliyrittäjät ilmaisevat huolensa kaivoksen aiheuttamista hajuhaitoista 2011. Jo aikaisemmin kaivokseen on kytketty paikallisten

lasten sairastumistapauksia, epäilyjä silloisen ympäristöministeri Paula Lehtomäen tekemistä sisäpiirikaupoista sekä useiden asiantuntijoiden kritiikkiä kaivoksen luvattuja työllisyysvaikutuksia kohtaan. Euro-parlamentaarikot Satu Hassi ja Sirpa Pietikäinen tekivät Euroopan komissiolle valituksen sallituista päästöjen raja-arvojen rikkomisesta Talvivaarassa 2012. Tapahtumat eskaloituivat lopullisesti marraskuussa 2012, kun Talvivaaran kipsisakka-altaan vuoto päästi ympäristöön useita raskasmetalleja, kuten uraania, kadmiumia ja nikkeliä.

Tutkimuksen kohdentumisen myötä tutkija voi keskittyä valitsemansa näkökulman kannalta keskeisiin toimijoihin ja heidän argumentointiinsa. Kun toimijat löytyvät – tässä tapauksessa helposti muun muassa mediassa käydyn keskustelun kautta – voi tutkija pohtia keskittykö hän tutkimuksessaan sanomalehti-, sosiaalinen media-, asiakirja-, vai haastatteluaineistoon tai mahdollisesti näiden yhdistelmään. Talvivaara pitää sisällään useita keskenään ristiriitaisia tulkintakamppailuja, joissa toimijat omissa positioissaan antavat tyystin erilaisia merkityksiä Talvivaaran kaivostoiminnalle. Tapaus on myös malliesimerkki siitä, kuinka tutkija tapahtumia yksityiskohtaisesti analysoimalla voi hahmottaa, miten keskeiset toimijat pyrkivät saamaan oman näkemyksensä julkisuudessa hallitsevaksi tulkinnaksi samalla rajaten tai väheksyen muiden toimijoiden vastakkaisia näkemyksiä.

Kun tutkija on analysoinut valitsemansa ilmiön käytäntöjä, toimijoita ja heidän välisiä suhteitaan sekä mahdollisesti kehystänyt keskeiset argumentit omiin yhteiskuntapoliittisiin kehyksiinsä (esim. Laws & Rein 2003; Rein 2006), on haasteena nostaa analyysia käsitteellisesti abstraktimmalle tasolle. Näistä käsitteellisistä mahdollisuuksista kirjassamme esiteltyt ilmiöt ja politiikkaprosessit antavat kukin oman esimerkinsä. Yhtenä vaihtoehtona on tapauksen poliittisen legitimaation rakentumisen analysoiminen. Legitimaatio perustuu toimijoiden tulkintaan hyväksyttävistä ja uskottavista käytännöistä, toimijoista ja asioista (Flyvbjerg ym. 2012). Poliittisten ja hallinnollisten instituutioiden pitää kyetä säilyttämään sosiaalinen tasapaino siinä määrin, että yhteiskunnallinen järjestys ja toiminta saavuttavat julkisen hyväksynnän (Klein & Marmor 2006, 895).

Hallinnolliset määräykset tai säännöt eivät suoraan määritä legitiimiyden kriteereitä. Ne voivat kuitenkin toimia kulttuurisen tulkinnan resursseina, symboleina tai myytteinä, joihin merkitykset voivat kiinnittyä. Poliitiikka ja poliittinen toiminta ei tule oikeutetuksi objektiivisin tai universaalein kriteerein, vaan käytännössä politiikka on sen määrittelemistä mikä on legitiimi instituutio (Hajer 2003), mitkä ovat legitiimin diskurssin säännöt (Torgerson 2003) sekä mil-laista on legitiimi toimijuus (Häikiö 2007; Häikiö 2012a). Näihin määrittelyihin osallistuvat kaikki toimijat. Heidän tulee legitimoida asemansa ja toimijuutensa monella tasolla: suhteessa käsiteltävään yhteiskunnalliseen kysymykseen, suhteessa edustuksellisiin ja asiantuntijainstituutioihin sekä suhteessa kansalaisiin ja muihin yleisiin.

Tämän lisäksi eri osapuolet toimivat omien ennakkokäsitysten ja toimintalogiikkojen varassa (Wagenaar & Cook 2003). Hallintakäytännöissä nämä erilaiset soveliaana pidetyt toimintatavat kohtaavat. Koska kulttuurinen tieto on osallistujien näkökulmasta luonnollista tietoa, tulkitsevat he omat soveliaat toimintatapansa universaalisesti oikeiksi toimintatavoiksi. Erilaiset ”oikeat toimintatavat” voivat olla keskenään ristiriitaisia ponnistaen erilaisten arvojen, normien ja sääntöjen perustalta (Leino & Peltomaa 2009). Edellä esitetystä Talvivaaran kaivoshankkeesta toimijoilla on ristiriitaisista käsityksistä yhteiskunnallisesti soveliaasta ja toivotusta toiminnasta. Ristiriidat purkautuvat legitimaatiokamppailuina, jotka koskevat niin osallistujia ja heidän toimintaansa kuin myös poliittisen prosessin asiasisältöjä (esim. Laine & Peltonen 2003; Leino 2006a).

Poliitiikkaprosessin käytäntöihin keskittymällä on mahdollista tavoittaa laajasti erilaisten toimijoiden näkemyksiä ja intressejä sekä ymmärtää paikallisen kontekstin merkitystä. Lähdettiinpä tutkimuksessa liikkeelle sitten kiinnostavan ristiriidan herättäminä, toimijaryhmien innoittamina, ajallisesti rajatun lainsäädännöllisen prosessin seuraamisen myötä tai politiikkaprosessin fasilitoinnin kautta, kysymys on yhteiskunnallisen vaikuttamisen käytäntöjen tutkimisesta. Analyysin tulisi kuitenkin tavoitella traditioita ja vakiintuneita käytäntöjä syvemälle: Millaisia päätöksenteon oikeuttavia symboleja, hienovaraisia

ulosrajaamisen ja sisäänkutsumisen paikkoja ja materiaalisia artefakteja poliittiset käytännöt sisältävät? (katso esim. Hall 1999; Hajer 2009; Braun & Whatmore 2010; Leino tässä julkaisussa). Käsitteet toimijuuden, identiteettien, instituutioiden ja tulkintojen sosiaalisesta, kulttuurisesta, materiaalisesta ja poliittisesta luonteesta sekä näiden tuottamista ja ylläpitämistä merkityksistä mahdollistavat erityisesti toimijoiden välisten erojen ja valtasuhteiden analysoimisen.

Tosiasioista tehdyt tulkinnat ovat väkeviä

Pyrkimys ymmärtää ja selittää yksittäisiä tilanteita, käytäntöjä ja politiikkaprosesseja on herättänyt kysymyksen yhteiskuntatieteiden yhteiskunnallisesta merkityksestä ja yhteiskunnan jäsenten kannalta merkityksellisen tiedon tuottamisesta (ks. esim. Flyvbjerg 2001; Haila & Jokinen 2001; Alastalo & Åkerman 2011; Schwartz-Shea & Yanow 2012). Tulkinnallisien menetelmien tuotetun tiedon merkitys ja kriittinen potentiaali voi tuntua nopeasti ajateltuna vähäiseltä.

Tulkitseva politiikkatutkimus lähestyy tietoa ja tietämistä käytännöistä käsin. Näissä käytännöissä tulkitut yhteiskunnalliset ongelmat ovat todellisia. Eri näkökulmista todellisuus näyttäytyy aidosti erilaisena, joten ongelmien käsittely ja niistä tietäminen synnyttävät merkityskamppailuja. Käsite siitä mitä tiedetään, miten tietoa tulkitaan ja millaista tietoa valitaan käytettäväksi rajaa ja sulkee politiikkaprosessien kulkua (esim. Haila tässä julkaisussa). Tieteellinen tieto on kilpailtua ja tutkijoiden on neuvoteltava uskottavuudestaan ja luotettavuudestaan paitsi tieteellisillä foorumeilla, myös osana politiikkaprosessia (Jasanoff 1990; Bowker & Star 2000; Nowotny ym. 2001).

Tiedon tuotantoon antavat tutkijoiden ohella yhä enenevässä määrin oman panoksensa aktiivisesti osallistuvat kansalaiset, kansalais- ja etujärjestöt sekä hyvin monista tahoista kootut ajatushautomot (engl. think tank), jotka toimivat kiinnostavalla tavalla tiedon tuotannon ja politiikkaprosessien välimaastossa. Tiedon tuottamisen lisäksi ajatushautomoiden tulkinnat käsiteltävästä politiikkakysy-

myksestä ohjaavat politiikkaprosessin mahdollisia ratkaisuja. Tahon, jonka näkemykset vakiintuvat tosiasioiksi jonkin yhteiskunnallisen ongelman määrittelyprosessissa, pystyy edistämään omia tavoitteitaan tehokkaammin kuin tahon, jonka näkemykset tulkitaan mielipiteiksi. Huomionarvoista on myös se, miten vakiintuneet ja vallitsevat näkemykset tiedosta ja tosiasioista heijastuvat siihen, miten uusiin yhteiskunnallisiin ongelmiin suhtaudutaan (Foucault 1998; 2005; Haila 2006). Näin käsitys siitä, mitä tiedetään, on kiinteästi sidoksissa paikalliseen kontekstiin, eikä niinkään universaaliin ymmärrykseen jonkin asian oikeellisuudesta ja todenmukaisuudesta (Nowotny ym. 2001).

Koska politiikkaprosessit ovat luonteeltaan merkityskamppailuja, ne kertovat paljon yhteiskunnasta, jossa ne tapahtuvat (Rein & Schön 1977; Yanow 1996; Laine & Peltonen 2003). Ne kertovat paikallisista toimintakulttuureista, ihmisten identiteeteistä, hallitsevista arvomaailmoista ja syrjäytetyistä näkemyksistä, mutta myös hyvän yhteiskunnan ideoista, globaaleista pyrkimyksistä ja kansallisista tarinoista (Yanow 2000; Häikiö 2010). Näin tutkimuksen avulla on mahdollista saavuttaa tuloksia, jotka kertovat eriarvoisuutta tuottavista käytännöistä, syrjäytetyistä ja hegemonisista merkityksistä, toimijoiden välisistä epätasa-arvoisista valtasuhteista sekä yhteiskunnallisia käytäntöjä muokkaavista ideologioista.

Edellä esitettyihin tulkitsevan politiikka-analyysin lähtökohtiin viitaten on ymmärrettävää, että tähän tutkimussuuntaukseen nojaavat tutkijat eivät oletakaan löytävänsä ”yhtä totuutta”, saati ratkaisua sen suhteen, kuka on ollut ”oikeassa”. Tavoitteena on löytää tulkintoja siitä, *miten ja miksi* politiikkaprosessit ovat menneet kuten ovat menneet, sekä tulkintoja näihin tilanteisiin sisältyvistä merkityksistä ja niiden yhteiskunnallisista seurauksista (vrt. Yanow 2000, 8; Leino 2006a). Näin ollen tutkija ei saa tulokseksi ”objektiivisia faktoja”, vaan ”yhteiskunnallisia tulkintoja”. Kuten Clarence Stone (1989) on asian muotoillut: *Tosiasioista tehdyt tulkinnat ovat itse tosiasioita väkevämpiä*. Tosiasioita ei ole olemassa ilman, että ne tulkintaan ja tunnistetaan tosiasioiksi. Tämä pätee myös objektiivisilta näyttäviin numeroihin,

ja tilastoituun tietoon, joiden totuus muodostuu tulkintaprosessin tuloksena (Alastalo & Åkerman 2011, ks. myös Nieminen tässä julkaisussa). Näin tutkimus ja sen myötä tuotettu tieto ei voi sulkea itseään ulos politiikkaprosesseista, vaan se on vahvasti mukana merkityksiä muodostavissa käytännöissä (Laws & Hajer 2006, 415–419).

Tähän perustuu myös tulkitsevan politiikka-analyysin yhteiskunnallinen merkitys. Erilaisten tahojen välisten neuvottelujen ja kamppailujen sekä tähän prosessiin kietoutuvien ja sitä rakentavien merkitysten näkyväksi tekeminen mahdollistaa vaihtoehtoisten yhteiskunnallisten ratkaisujen tarkastelemisen ja kehittämisen niin hallinnon kuin kansalaistenkin näkökulmista.

POLITIIVIKKAPROSESSIN TULKINTA

2.

ONKO POLITIIKKAPROSESSI POLITIIKKA VAI HALLINTOA?

Marja Keränen

Useat tämän kirjan artikkelit lähtevät tulkitsevan politiikka-analyysin näkökulmasta, jonka mukaisesti politiikkaprosesseja tarkastellaan politisoitumisen ja epäpolitisoitumisen prosesseina. Tarkastelu ei ole riippuvainen siitä, missä asia politisoituu tai missä sen saamat merkitykset taas jähmettyvät, sulkeutuvat ja epäpolitisoituvat. Poliitiikka-analyysin kohdetta, politiikkaprosessia, ei tästä näkökulmasta määrittele se, kuka tai ketkä politiikkaprosessissa ovat toimijoina tai millaisia toimijapositioita he ottavat tai saavat. Tutkimustapa avaa esimerkiksi hallinnolliset käytännöt poliittiselle tulkinnalle ja tutkii politiikkaprosessien avautumista ja sulkeutumista. Tutkija näkee poliittisuuden hetkittäisenä mahdollisuutena, mutta tarkastelee myös sulkeumia, asioiden epäpolitisoitumisen prosesseja, agendojen lukkiutumisia ja vakiintumisia. Poliitiikan toimijat eivät siis tässä tarkastelussa ole ennalta määrättyjä. Onko sitten ihan sama, ketkä politiikkaan vaikuttavat? Onko institutionaalisilla asemilla enää merkitystä?

Tässä luvussa taustoiton ajattelullisia kehyksiä, jotka ehdollistavat poliittisen toiminnan mahdollisuuksia. Ketkä voivat saada toimijapositioita ja paikkoja toimijoina politiikkaprosesseissa? Millaisia toiminnan

tapoja, rationaliteetteja tai eetoksia heidän odotetaan noudattavan? Tarkastelen käsityksiä siitä, miten politiikan ja hallinnon erottelu on määritellyt *politiikan, hallinnon ja kansalaisten roolijakoja* ja miten siirtymä hallinnosta hallintaan on muuttanut niitä. Tarkastelu kohdistuu myös siihen, miten kansalaisten osallistuminen on ymmärretty *hallinnan muutoksessa* ja millaisia toimijaposititiota kansalaisille päätöksenteon eri vaiheissa avautuu. Samalla pohdin, mitä muutos merkitsee tutkimuksen kannalta. Jos kansalaisosallistumisen muodot ja merkitykset ovat muuttuneet, on tärkeää, että myös tutkijat ymmärtävät tuon muutoksen luonteen ja osaavat sitä analysoida.

Politiikka – mitä se on?

Politiikan voi ajatella olevan erityinen alue tai sfääri, tai sitten sen voi ajatella olevan tulkinnan näkökulma, jolloin mitä tahansa asiaa voi tulkita poliittisesti ja nähdä se poliittisena. Nämä kaksi tapaa ymmärtää politiikka ovat eläneet rinnan jo pitkään (esim. Palonen 1993; Hay 2002; Leftwich 2004). Vaikka arkipäiväisesti ajatellaan politiikan liittyvän erityisiin poliittisiin instituutioihin tai alueeseen, pitkään on myös ajateltu, että politiikkaa voi olla missä vain. Olisikin kovin rajoittavaa ajatella, että vain toiminta poliittiseksi nimetyissä instituutioissa olisi poliittista. Yhtä lailla ongelmallista olisi kuitenkin ajatella, ettei poliittisilla instituutioilla ja niissä noudatettavilla päätöksentekomenettelyillä olisi lainkaan merkitystä. Politiikan ja poliittisuuden voi käsitellä ristiriitaisin tavoin.

Vaikka politiikkaa voi tulkita olevan missä vain, politiikan tutkimus kohdentuu edelleen useammin institutionaaliseen politiikkaan kuin mihin tahansa ilmiöön; osallistumiseen, parlamentteihin, hallitusten toimiin tai hallitusten välisiin yhteyksiin. Ja vaikka hallinnon toiminnan on jo pitkään ymmärretty olevan poliittista, ei hallinnon tutkimusta edelleenkään tehdä kovin usein politiikan tutkimuksen tai poliittisuuden näkökulmasta. Tieteenalajaot näyttäivät heijastavan politiikan ja hallinnon välistä roolijakoa. Vaikka tieteenalojen

organisoinnissa on hyvinkin paljon vaihtelua eri maissa ja Suomen eri yliopistoissakin, jaottelu erilaisiin tieteisiin perustuu käsityksiin päätöksenteon eri vaiheista ja niihin liittyvistä toimintatavoista; kuka saa osallistua mihinkin vaiheeseen, millä kompetenssilla ja missä roolissa, ja millaiset säännöt koskevat mitäkin päätöksenteon vaihetta.

Kysymys on päätöksenteon legitimaation tavoista. Omalla alallani valtio-opissa on ollut tapana tarkastella kansalaisosallistumista politiikan ”input”-puolen ilmiönä, joka legitimoii päätöksenteon. Silloin tarkastellaan sitä, osallistuvatko ihmiset puolue toimintaan, kansalaisjärjestöjen toimintaan tai vaaleissa äänestämällä. Tämä osallistuminen mielletään poliittisen järjestelmän syötteeksi. Kansalaiset asettavat vaateita poliittiselle järjestelmälle, joka onnistuu tai epäonnistuu vastaamaan kansalaisten vaatimuksiin. Päättäjien ajatellaan yhdistelevän kansalaisten vaatimuksia ja prosessoivan niistä kaikille kohtuullisen hyväksyttäviä päätöksiä, joista sitten tulee auktoritatiivisia, koko yhteisöä sitovia. Edustuksellisen demokratian toiminta perustuu kansalaisten vaikutusmahdollisuuksiin, päätöksentekoprosessia koskeviin sääntöihin ja päätösten hyväksyttävyyteen. Kun päätökset säänneltyä menettelyä noudattaen on tehty, hallinto toteuttaa päätökset. Jos toteutus ei onnistu kansalaisia tyydyttävällä tavalla, he voivat vaihtaa päättäjiä seuraavissa vaaleissa.

Päätöksentekoprosessissa on siis oleellista kansalaisten syöte (*input*), päättävien elinten kyky välittää ja prosessoida kansalaisten vaateita (*throughput*), sekä järjestelmän tuottamien päätösten hyväksyttävyys (*output*). Näin päätöksentekoprosessin on ajateltu etenevän *syötteestä prosessin kautta tuotoksiin*. Tuo päätöksentekoprosessin jaottelu eri vaiheisiin on saanut sanastonsa David Eastonin poliittisen järjestelmän systeemianalogiasta 1950-luvulta (Easton 1965). Jaottelu ilmentää tapoja jäsentää edustuksellista demokratiaa ja eri instituutioiden tai toimijoiden tehtäviä ja vallanjakoa siinä.

Syöte- tai tuotoslegitimiteetistä puhuminen on edelleen hyvin tavallista demokraattisuutta ja demokratiavajetta tarkasteltaessa. Kun syötelegitimiteetti tarkoittaa sitä että kansalaiset ovat saaneet vaikuttaa politiikkaan vaaleissa sekä ilmaisemalla mielipiteitään ja etujaan

julkisella areenalla, tuotoslegitimiteetti tarkoittaa puolestaan sitä, että poliittisen järjestelmän tuotokset ovat kansalaisten mielestä toivotunlaisia ja kohdentuvat oikein. Kysymys on demokraattisen legitimiteetin perustumisesta toisaalta kansan tahtoon (of the people) tai systeemin tuotoksiin (for the people). Vivien Schmidtin (2010) mukaan Eastonin systeemianalogiaan pohjautuvia syöte- ja tuotoslegitimiteetin käsitteitä monitasoisen EU-hallinnan yhteydessä käytti ensimmäisenä Fritz Scharpf (1970; 1999). Sen jälkeen noita käsitteitä ovat käyttäneet monet muutkin tutkijat (Saward 1998; Benz & Papadopoulos 2006; Bekkers ym. 2007; Hix 2008; Silver, Scott & Kazepov 2010).

Vaaliosallistumiseen tai edustuksellisen järjestelmän uudistamiseen liittyviä viimeaikaisia, syötteen parempaa toimivuutta ja kansalaisosallistumista koskevia reformeja voi pitää melko marginaalisina vaalijärjestelmää korjaavina toimina. Crouch (2004, 112) arvelee, että post-demokraattinen hallinta vaatii minimiosallistumisen maksimitasoa, sitä että kansalaiset kylläkin osoittavat tukensa järjestelmälle, mutta vähän tehdään sen eteen, että kansalaisosallistuminen olisi todella merkityksellistä.

Sen sijaan on viime aikoina yleistynyt toisenlainen pyrkimys lisätä ihmisten yhteiskunnallista osallistumista. Tässä uudessa puhunnassa käytetään osin samoja osallistumisen sanastoja ja käsitteitä kuin syöteosallistumisessakin. Tuon osallistumisen konteksti kuitenkin on toinen. Siinä on kyse hallinnon ja kansalaisten tai kansalaisjärjestöjen ja markkinatoimijoiden välisestä asiakohtaisesta yhteistyöstä päätöksenteossa. Tämän osallistumispuheen kontekstina ei ensikädessä olekaan politiikka vaan hallinto. Erotuksena aikaisempaan on tapahtunut käsitteellinen siirtymä hallinnosta hallintaan ja ehkä myös kansalaisten osallistumisesta heidän osallistamiseensa.

Jaottelu politiikkaan ja hallintoon ilmentää tapaa jäsentää edustuksellista demokratiaa ja eri instituutioiden tai toimijoiden tehtäviä ja vallanjakoa siinä. Poliittisen päätöksenteon ja hallinnon toiminnan on syöte/tuotos-mallissa perinteisesti ajateltu erottautuvan toisistaan. Poliitiikan alueella toimivat päättävät arvoista ja keskustelevat preferensseistä ja intresseistä. He taistelevat vallasta. Hallinnossa toimivat taas

pyrkivät mahdollisimman järkevään toimeenpanoon, jonka eetosena on tehokkuus ja rationaalisuus, teknisyyds, asiantuntemus, erityisosaaminen ja etukäteissuunnittelu. Erottelun perustana on työnjako, jossa päämäärät erotetaan keinoista. Demokraattiset elimet ja poliitikot päättävät päämääristä. Keinot asetettujen päämäärien saavuttamiseksi ovat tekniikkaa, jotka kuuluvat rationaalisen arvovapaan ajattelun ja suunnittelun piiriin. Hallinto voidaan siten tieteellistää ja sitä voidaan ennustaa ja suunnitella. Edustuksellisessa demokratiassa hallinto on alisteista poliittiselle päätöksenteolle.

Uudenlainen hallinta-ajattelu tai governance-ajattelu (ks. Karppi & Sinervo 2009) haastaa ja järjestää uudelleen käsitykset toimijoiden rooleista, valtuuksista ja vastuista. Governance -ajatteluun perustuvan hallinnan esiinmarssi saattaa asettaa kyseenalaiseksi koko edustuksellisen demokratian mallin. Silloin joudutaan pohtimaan uuden hallinnan ja edustuksellisen demokratian suhdetta ja miettimään, miten nuo kaksi voidaan sovittaa yhteen. Myös kansalaisosallistumiselle annetaan uuden hallinnan malleissa erilaisia tehtäviä kuin perinteisessä päätöksentekoprosessissa. Monet uuden hallinnan esiinmarssia kuvaavat esitykset avaavat visioita uusista osallistumisen mahdollisuuksista ja suoran demokratian uudesta tulemisesta. Päätöksentekoprosesseja ei ajatella voitavan jakaa selkeästi politiikkaan ja hallintoon tai päätöksentekoon ja toimeenpanoon. Sen sijaan monenlaiset toimijat tekevät päätöksiä ja niiden sovelluksia monissa prosessin vaiheissa hallinnon eri tasoilla. Näissä vaiheissa kansalaisiakin vähintään kuullaan tai heidät otetaan huomioon asiakkaina. Osallistuminen kytkeytyy siis päätöksenteon tuotosvaiheeseen, osaksi päätösten toimeenpanoa.

Monissa versioissa uuden hallinnan muodoista suhtaudutaan hyvin innostuneesti tällaisiin uudenlaisiin osallistumisen tapoihin ja nähdään ne uusina suoran demokratian sovelluksina (Pekonen 1995; Tiuhonen 2004; Häikiö 2012a). Jotkut haluavat nähdä uusien osallistumisen muotojen korvaavan vanhaksi kuvatus edustuksellisen demokratian (esim. Bevir 2010), toiset ajattelevat suoran osallistumisen muotojen täydentävän edustuksellista demokratiaa (esim. Vartola 2009).

Onko syytä uskoa puheeseen suoran demokratian toteutumisesta ja osallistumismahdollisuuksien uudesta laajenemisesta? Vai onko kyseessä uusi teknokraattinen yritys legitimoida hallinnon toimintaa ja sitouttaa kansalaiset etääntyvän hallinnon merkitysmaailmoihin? Ennen kuin päättelen mitään edustuksellisen tai suoran demokratian mahdollisuuksista, pohdin onko uusissa osallistumisen muodoissa kysymys politiikasta vai hallinnosta. Uusissa malleissa kansalaisosallistumisen ajatellaan laajenevan päätöksenteon syötevaiheesta myös tuotoksen puolelle. Mutta voiko uusi kansalaisosallistuminen silloin olla poliittista?

Missä menee politiikan ja hallinnon raja?

Arvojen ja järjen erillisyyteen ei ole uskottu pitkään aikaan. Vaikka 1960- ja 1970-lukujen suunnittelu-usko perustui arvojen ja järjen eroteluun, tähän ajatteluun kohdistuva kritiikki on ollut valtaisa (Simon 1947; Lindblom 1959, Wildawsky 1964; uudempi policy-tutkimus Fisher 2003). Kritiikistä huolimatta meillä on järjestelmä, jossa poliittikkojen ja virkamiesten roolit eroavat toisistaan ja on vaikeaa ajatella tilannetta, jossa näin ei olisi. Ihmiset merkityksellistävät sosiaalista todellisuutta erilaisten rajanvetojen kautta. He ajattelevat maailman erilaisina toiminta-alueina, joilla toimitaan eri tavoin. Hallinnon ja politiikan toisistaan erottaminen on tällainen toimintaa mahdollistava, mutta myös sitä rajaava ajattelutapa.

Arvojen ja järjen erottelua voi edelleen pitää politiikan ja hallinnon välille tehtävänä rajatyönä. Vaikka tavoite/keino -ratkaisuja tehdään koko päätöksentekoprosessin ajan, poliittisten instituutioiden työnjako perustuu oletuksille ja säädöksille erilaisista tehtävistä ja toimijarooleista. Niiden perusteella päätellään, kuka saa olla mukana missäkin päätöksenteon vaiheessa, mitä kukin voi sanoa ja miten toimia. Ei olekaan mielekästä pohtia, onko arvot ja järki mahdollista erottaa ja onko niiden erottaminen toisistaan oikein vai väärin. Sen sijaan mielekästä voi olla pohtia, *miten arvojen ja järjen erottelu oi-*

keuttaa ja perustelee politiikan ja hallinnon välistä työnjakoa ja miten niiden välinen työnjako on muuttunut. Siirtymässä hallinnosta hallintaan ajatellaan siirryttävän teknisestä toteutuksesta, implementaatiosta, monitoimijaiseen vuorovaikutukseen eritasoisten hallinnon instanssien, virkamiesten, kansalaisten tai yritysten välillä. Minkä luonteisena tuo toiminta silloin nähdään?

Katsotaan ensin taaksepäin, siihen miten asiat ovat olleet ennen, ja millaisia siirtymiä politiikan ja hallinnon rajanvedossa on tapahtunut. Kyösti Pekonen (2005) on kirjoittanut hallinnon ja hallintasanaston käsitehistoriaa. Hänen mukaansa politiikan ja hallinnon välinen raja on syntynyt hallitusvallan maallistumisen myötä herruuden ja alamaisuuden selväpiirteisen suhteen muutuessa kohti demokraattista hallitsemisen ideaa (Pekonen 2005, 111). Hallinnon ja politiikan dualismin myötä tuli mahdolliseksi ajatella hallintoa pelkkänä rationaalisena toimeenpanona, joka on alisteista poliittiselle päätöksenteolle. Hallitseminen ei enää henkilöitynyt hallitsijaan, vaan hallitsijan ja valtion välille tehtiin ero. Hallinnan kohteena ei myöskään enää ollut vain alue vaan kansa, siis väestö. Valtion auktoriteetin eriytyminen hallitsijan henkilöllisyydestä mahdollisti keskitetyn valtion syntyminen etenkin 1800-luvun Euroopassa. Valtion abstrakti luonne rakentui järjestyksen ja kurin tekniikoille. Valtiolle kehittyi armeija, virkakunta, verotus, lait, kauppajärjestelyt ja julkisoikeudellinen sääntely (Pekonen 2005, 117). Hallinto perustui säännöille ja sääntelylle. Valtion hallinto autonomisoitui ja sen tehtäväksi tuli toimeenpanovalta, siis politiikkaprosessin tuotoksista huolehtiminen.

Modernin parlamentaarisen-demokraattisen hallintojärjestelmän vakiinnuttua hallinto asettui oikeusvaltion ja lainmukaisuuden asettamiin rajoihin. Hallinto erotettiin hallitusvallasta sekä oikeuden ja politiikan alueista. Hallinnon tuli olla legaalista ja teknis-rationaalista. Järkeväksi kuvattu toimintalogiikka ymmärrettiin epäpoliittisena ja teknisenä. Esimerkiksi suunnitteluideologian myötä hallinnon toimintalogiikka pyrki syrjäyttämään poliittisuuden ja korostamaan ”järkevää asioiden hoitamista” (Pekonen 2005, 161). Pekonen kuvaa 1900-luvun alun tilannetta kilpailuksi hallinto- ja politiikkasanastojen

välillä. Rajanvetoa tehtiin esimerkiksi ”talouspolitiikan” ja ”taloushallinnon” välille (Pekonen 2005, 166).

Politiikan ja hallinnon välisessä rajanvedossa on tapahtunut monenlaisia muutoksia. Pekonen on aikaisemmin (1995) tutkinut myös hallinnon politisoitumista. 1960 ja 1970 -lukujen yleisen politisoitumisinnostuksen myötä katsottiin, ettei hallintoa voida jättää poliittisen ohjauksen ulkopuolelle. Suomessa laajenevan virkakoneiston poliittista ohjausta pyrittiin voimistamaan poliittisin virkanimityksin: politiikka siis laajeni hallintoon. Toisenkin suuntaista muutosta tapahtui. Rationaaliseen ja tekniseen päätöksentekoidologiaan pohjautuvat suunnittelujärjestelmät laajensivat virkakoneiston tietovaltaa ja siten byrokratian herruutta.

Jaottelun perusideologina kansallisvaltiojärjestelmän vakiintumisvaiheessa paikan saanut Max Weber (1972; myös Vartola 2009, 28–29) näki hallinnon ja politiikan välisessä rajanvedossa monia hyviä puolia. Weberin mukaan oli tavoiteltavaa, että byrokratiaa ohjasivat rationaaliset säännöt, tavoite-päämäärä -kalkyloinnit, legalismi, persoonaton objektiivisuus, toiminnan samankaltaistaminen ja ennustettavuus. Hallinnon teknisyyks minimoi poliittisen sattumanvaraisuuden, kontingenssin, arvot, mielipiteet ja tahdon. Byrokratian liiallinen tunkeutuminen politiikan alueelle toi Weberin käsityksen mukaan myös mahdollisuuden muokata poliittista tahtoa, jonka seurauksena politiikka jähmettyisi, kuihtuisi – siis hallinnollistuisi. Tästä taas seuraisi tehottomuutta ja vastuuttomuutta. (Pekonen 2005, 236–238). Kysymys oli siis hallinnon ja politiikan välisen työnjaon tasapainoisuudesta. 1970-luvun suunnitteluideologian, valtiojohtoisuuden ja hallinto-optimismin leviämisestä seurasi hallinnon tunkeutuminen politiikan alueelle. Samalla ”valtakunnan suunnittelu” tuotti tarakoittamattomia seurauksia ja kyvyttömyyttä kohdata epävarmuutta, riskejä ja kontingenssia. Usko suunnitteluun, asiantuntemukseen, harmonisointiin ja koordinaatioon vei kyvyn nähdä muutosta ja reagoida siihen. Hallinnon toiminta-ala laajeni liikaa.

Vaikka oppikirjaversio Weberin byrokratian ideaalimallista olisikin istunut syvälle aivojemme poimuihin, ei ehkä koskaan ole ollut

olemassa sellaista pysyvää tilaa, jossa politiikan ja hallinnon alueet olisivat selkeästi palstoittuneet erilaisiksi toiminnan tavoiksi. Yhtäältä poliittisen tulokinnan näkökulmasta hallintoa voi tarkastella poliittisen toiminnan tilana, byrokratian politiikkana (Wildawski 1964; Downs 1967; Peters 1978). Toisaalta politiikka näyttää hallinnollistuvan. Myös edustuksellisissa elimissä päätöksenteko määräytyy byrokraattisen valmistelun tai asiantuntijapuhunnan mukaiseksi. Päätökset on edustuksellisen politiikan piiriin tuotaessa jo tehty toisaalla, valmisteluvaiheessa (Luomala 2010 kunnanvaltuustojen budjettivallasta), ylikansallisissa elimissä (Maanselkä 2007; Mikola & Häikiö tässä julkaisussa), tai jo hallituskauden alussa päätetyssä ohjelmassa.

Teknisen asiantuntemuksen ulottaminen poliittiseen päätöksentekoon onkin joskus mennyt varsin pitkälle. Suomessa se on mennyt ehkä erityisen pitkälle. Laadulliset vertailevat tutkimukset antavat tulokseksi, että ainakin Ranskan poliittiseen kulttuuriin verrattuna Suomen poliittista kulttuuria leimaa vahva usko asiantuntemukseen myös poliitikkojen puheissa ja argumentaatiossa (Raevaara 2005; Luhtakallio 2010). Suomessa poliitikkokin pärjää esittämällä itsensä teknisten yksityiskohtien asiantuntijana. Pääministeri saattaa esittäytyä yritysjohtajan tavoin, tehtävänään edeltä sovitun hallitusohjelman läpivieminen. Äänestäjäkunta kuuntelee poliitikkojen teknistyvää asiantuntijapuhetta ja epäilemättä vieraantuu politiikasta.

Esimerkiksi Jussi Kukkosen (2006) tutkimus puolueiden maaseutupoliittisista ohjelmista päätyy toteamaan, ettei puolueiden ohjelmien välillä ollut eroja. Kun ohjelmien tehtävänä ei näyttänyt olevan vedota erilaisiin äänestäjäryhmiin, niillä ehkä olikin joku muu tehtävä. Ohjelmien yleisönä olivat ministeriöt, joiden suuntaan puolueet pyrkivät osoittamaan omaa pätevyyttään ja asiantuntemustaan maaseutupoliittikan alueella. Puolueet eivät siis toimittaneet oletettua tehtävänsä intressien välittäjinä päätöksenteon suuntaan, vaan ottivat paikkaa ja pyrkivät integroimaan itseään osaksi hallintoa. Asmo Maanselän (2007) tutkimuksen mukaan tekijänoikeuslakia koskevassa eduskuntakeskustelussa jännitteenä oli ratkaista tuottajien ja kuluttajien välinen konflikti tekijänoikeuskysymyksissä. Valiokunnan kuultua 66

asiantuntijaa eduskuntaryhmät eivät vieläkään pystyneet artikuloimaan puoluekantoja asiaan. Niinpä eduskunta luovutti päätöksentekovaltuutensa EU-byrokrateille ja markkinoille. Poliitiikan hallinnollistuminen näyttää kaventavan kansalaisten vaikutusmahdollisuuksien alaa ja lisäävän asiantuntijavaltaa.

Miten siirryttiin hallinnosta hallintaan?

Miten politiikkaprosessin luonne sitten on muuttunut? Viime vuosikymmeninä tuota muutosta on usein kuvattu siirtymänä hallinnosta hallintaan. Tuo kertomus on tutkimuskirjallisuudessa kerrottu monen monta kertaa. Siinä listataan useimmiten samanlaiset muutoksen piirteet (tässä Benz & Papadopoulos 2006, 3; Bekkers ym. 2007, 24; Leubolt 2007):

- valta siirtyy kansallisvaltioilta ylöspäin ja alaspäin, jolloin linkit kansainvälisten, alueellisten ja paikallisten tasojen välillä lisääntyvät,
- hallintasuhteet muuttuvat horisontaalisiksi, mikä mahdollistaa kansalaisyhteiskunnan entistä laajemman osallistumisen, ja suora kansalaisosallistuminen korvaa toimijoiden väliset hierarkkiset suhteet,
- valtiojohtoisten (ylhäältä alas) järjestelyjen sijasta hallinta tapahtuu verkostoissa, joissa valtion tehtävä on koordinoida yksityisten toimijoiden toimia; toimijoiden ja toimintatasojen määrä lisääntyy, julkisen ja yksityisen rajat sekoittuvat,
- vastuullisuus ja legitimizeetti testataan nyt tuotosten arvioinnissa, kun ennen syötelegitimizeetti toteutui edustajien valinnassa.

Muutoksen mahdollisia seurauksia ja tuloksia ovat kuitenkin myös nämä (Peters & Pierre 2004; Leubolt 2007):

- kun perinteiset korporatiiviset järjestelyt väistyvät ja tilalle tulee asianosaisia kokoavia sidosryhmäjärjestelyjä, suuri osa väestöstä suljetaan päätöksenteon ulkopuolelle,
- päätöksenteon paikallistuminen mahdollistaa hyväeliverkostojen yhteistyösuhteet, alirahoitetut paikallispalvelut joutuvat pois poliittisen keskustelun piiristä,
- lyhyen tähtäimen tuotoslegitimiteetin haku korvaa pyrkimyksen pitkän tähtäimen demokraattiseen legitimiteettiin ja sosioekonomisen kestävyys, jolloin uusliberaalin puhunnan lupaukset byrokratian purkamisesta yksityistämällä lisäävät teknokratiaa ja byrokratiaa: toiminnan tuotokset tulee dokumentoida yksityiskohtaisesti ulkopuolisiin laatuarviointeihin valmistauduttaessa.

Kummat puolet sitten toteutuvat, hyvät vai huonot? Siirtymää hallinnosta hallintaan perustellaan sillä, että edustuksellisen demokratian ajatellaan kriisiytyneen. Suoran demokratian ideaalien ajatellaan tulevan kriisin myötä uudelleen ajankohtaisiksi. Suoran demokratian ajatellaan olevan ”aitoa” demokratiaa. Edustuksellinen demokratia olisikin vain toiseksi paras vaihtoehto, parhaimmillaankin vain välineellinen korvike, kun suora demokratia ei ole isoissa yksiköissä mahdollinen.

Myös aikaisempia 1960- ja 1970-lukujen keskusteluja leimasi suoran demokratian ihannoiti ja osallistumisen – kansalaisten suoran osallistumisen – tavoittelu. Suoran osallistumisen aateperintöä on jäljittänyt Marko Nousiainen (2011). Hän löytää suoran osallistumisen aatehistoriaa muun muassa suomalaisen kylätoiminnan piiristä, sen yhteydestä kehitysajatteluun ja kehitys(maa)tutkimuksen osallistavaan paradigmaan. Alue- ja kaupunkisuunnittelun piirissä osallistava ajattelu on talvehtinut 1970-luvulta tähän päivään, tehdäkseen paluun uuden hallinta-ajattelun myötä. Osallistuvan demokratian aatehistoria on tarjonnut kaikupohjan ajatuksille jostakin paremmasta vaihtoehdosta, kun edustuksellinen järjestelmä ei näyttä toimivan.

Niinpä Ted Becker (2007) kuvaakin edustuksellisen demokratian olevan purkautumassa. Demokratia – siis syötedemokratia tai edustuksellinen demokratia – ei toimi, vaan ihmiset ovat tyytymättömiä heikkoon johtamiseen, laajaan korruptioon, intressikonflikteihin, ihmisiä tyhminä kohtelevaan byrokraatiaan, puolueiden toimintatapaan, valehteluun ja loanheittoon sekä infrastruktuurin ja sosiaalisten ohjelmien alirahoitukseen. Edustuksellinen demokratia ei näytä edustavan lainkaan sitä mitä ihmiset haluavat ja mitä he itselleen toivovat: parempia hyvinvointipalveluita tai keinoja puuttua ilmastonmuutokseen, talouden globalisaation vaikutuksiin, eläkkeiden määriin ja työoloihin (Becker 2007, 2). Tätä kaikkea edustuksellinen demokratia ei ole kyennyt toimittamaan. Onko siis ihme jos etsitään jotakin muuta? Beckerin mielestä se jokin muu on deliberatiivinen demokratia, jossa ihmiset voivat yhdessä keskustellen päättää asioista itse ja ottaa kohdaltansa omiin käsiinsä. Kun edustuksellinen demokratia on toiminut noin huonosti, tarvitaan uusia suoria kansalaisosallistumisen muotoja.

Kansalaisen kannalta hallinta-ajatteluun perustuva malli näyttääkin ihanalta. Elitistinen ja teknokraattinen päätöksentekomalli vaihtuu demokraattiseen ja käyttäjäkeskeiseen malliin. Alamaissessa olleesta kansalaisesta tulee osallistuva palvelujen käyttäjä. Kun aikaisemmassa mallissa julkisten hallinto-organisaatioiden tavoitteena oli miellyttää poliittisia hallitsijoita – keitä he sitten olivatkaan - nyt hallinnossa toimivat katsovat tavoitteekseen asiakastyytyväisyyden. Yksityisetkin tuottajat näyttävät tavoittelevan yhteistä hyvää. Mallin mukaan kansalaisten suora osallistuminen päätöksenteon eri vaiheisiin lisää kansalaisten luottamusta sekä hallintaan että hallintoon, vahvistaa demokratiaa ja kansalaisyhteiskuntaa, tuottaa parempia päätöksiä ja kohdentaa toimintoja oikeille ryhmille.

Uuden hallinnan malleissa osallistamisella ja osallistumisella on merkittävä rooli. Kun aikaisemmat New Public Management –mallit korostivat asiakaskyselyä, nyt ”uuden osallistumisen” kaudella pyritään eri osapuolten dialogeihin. Osallistuminen ei kuitenkaan kohdennu panosten määrittelyyn ja suuntaviivojen asettamiseen vaan käyttäjäkokemukseen.

Näin on siirrytty *syötelegitimaatiosta tuotoslegitimaatioon, jossa ensisijaista ei ole demokratia ”by the people” vaan demokratia ”for the people”*. *Hallinto lähestyy kansalaista, mutta palvelujen kuluttajana, ei poliittisten vaateiden esittäjänä. Tai sitten kansalainen voi saada roolin palvelujen arviointiprosesseissa.*

Uutta mallia luonnehtii hallinnon suoritusvastuullisuus ja asiakkaiden tyytyväisyyden korostuminen. Ei ole väliä miten palvelut tulevat tuotetuiksi kunhan vain tulevat. Tuottajilla on kannustin tuottaa palvelut mahdollisimman taloudellisella tavalla. Palvelutuotantoprosessien ei tarvitsekaan olla julkisia. Valtio ja kunnat voivat tilata palvelut ulkopuolisilta tuottajilta. Julkisesta vallasta tulee asioiden mahdollistaja ja toimintojen koordinoija. Hallinnassa on kyse itseorganisoituvista verkostoista, jotka täydentävät markkinoiden ja hierarkioiden toimintaa. Päätökset syntyvät hallinnon, markkinoiden ja kansalaisyhteiskunnan vuorovaikutuksen tuloksena. Näille verkostoille ei voi kovin hyvin asettaa syötekriteerejä esimerkiksi sen suhteen, kuka saa osallistua päätöksentekoon tai ketkä ovat edustettuina päätöksenteossa, tai sen suhteen onko edustus tasapuolista. Sidosryhmä-edustuksessa ovat mukana ”ne, joita asia koskee”. Tuon piirin rajaaminen on toki myös poliittinen rajaus.

Myös palveluiden tuotannossa siirrytään universaaleista, kaikkia yhdenvertaisesti ja tasa-arvoisesti käsittelevistä periaatteista ”rätätölöityihin” ja ”yksilöllisiin” ratkaisuihin (Anttonen ym. 2012). Yleisten periaatteiden noudattamisen sijaan käydään yksilökohtaisia neuvotte-luja. Lainsäädännöllä ohjaamisesta ja toiminnan säätelystä siirrytään neuvotteluun ja sopimiseen.

Siirtymässä on kysymys siitä, että normiohjaus on vaihtunut arviointiohjaukseen. Julkisen hallinnon toimintatapa on muuttunut tulosjohtamisen, verkostohallinnan ja vastuurakenteiden hajaantumisen myötä. Kun poliittinen palautejärjestelmä kansalaisten ja hallinnon välillä ei toimi, sitä korvaamaan kehitetään erilaisia arviointiprosesseja, jotka mittaavat saavutettuja tuloksia. Myös näitä menettelytapoja on kehitetty osallistavaan suuntaan niin, että tärkeäksi nähdään

esimerkiksi työntekijöiden itsearviointi. Osallistumisesta on tullut laadunarviointijärjestelmien erityispiirre (Papadopoulos 2003, 483).

Uuden mallin ongelmina voi nähdä sen, että valta- ja vastuusuhteet sekoittuvat. Poliittista vastuuta vahvemmiiksi tulevat vastuut erilaisille sidosryhmille. Poliittisten edustajien rooleissa korostuu valvontajärjestelmän olemassaolon tarkkailu eikä toiminnan valvonta sinänsä. Pyrkimys itsehallintoon vastuuttaa alatasen toimijoita ja kansalaisia, mutta ei välttämättä tarjoa heille tarpeellisia resursseja tai toimintamahdollisuuksia. Toiminta kehystetään epäpoliittiseksi. Ihmisten osallistumisen mahdollisuudet ehdollistetaan niin, ettei vaihtoehtoja juuri ole. Missä on silloin politiikka, missä hallinto? Nyt ihmiset osallistuvat, mutta vaihtoehdottoman hallinnon toimeenpanoon.

Hallintamallien asettaminen demokraattiseen kehyykseen on osoittautunut monimutkaiseksi. Esimerkiksi EU:ssa hallintamallien kehittäminen on ollut hallintovetoista. EU:n demokratiavajetta on ryhdytty korjaamaan suoran ja deliberatiivisen demokratia ideoita kehittelemällä. Tästä taas on johdettu pohtimaan edustuksellisen ja suoran demokratian yhdistämisen mahdollisuuksia. Sanotaan, että valtion valta on kadonnut markkinoille, ylikansallisille elimille tai paikallistasolle. Hallintamalleissa monitasoinen ja hajaantunut systeemi esitetään hallintana ilman hallitusta, pelkkänä koordinaationa, jossa ei esiinny hierarkkisia suhteita. Myös kaventuneen valtiokoneiston esitetään olevan vähemmän yhtenäinen. Se on hajaantunut erillisiksi toimijoiksi, jotka operoivat vuorovaikutuksessa omien sidosryhmiensä kanssa.

Mitä tässä hajautuneessa järjestelmässä voidaan tarkoittaa demokratialla? Miten päätöksentekojärjestelmä voidaan legitimoida? Pyrkimykset demokraattisen legitimitietin turvaamiseen ovat painotuneet osallistumisen lisäämiseen ja vastuullisuuden korostamiseen. Osallistumisen kohentaminen on kuitenkin merkinnyt lähinnä eliittivetoisten ja hallintovetoisten osallistamishankkeiden käynnistämistä.

Mark E. Warren (2009, 3) analysoi osallistumiskokeiluja, joissa hallinto esiintyy demokratian vahvana edistäjänä. Kun ennen hallinto on ollut teknokraattien ja byrokraattien aluetta, nyt hallinnosta

näyttää tulleen demokratian edistämisen etujoukko. Warren kutsuu tätä hallintovetoiseksi demokratisoinniksi. Kokeilut nivovat yhteen hallinnon, kansalaisyhteiskunnan ja markkinoiden toimijoita. Uudet osallistamishankkeet ovat julkisia kuulemisia, päätösten kommentointiperiodeja, osallisten kokouksia, konsensuskonferensseja, kokoontumisia kaupungintalolla, kansalaisjuria, sähköisiä dialogeja, deliberatiivista suunnittelua, osallistuvaa budjetointia, opintokerhoja ja -piirejä, osallistuvaa teatteria, ja niin edelleen. Ne koskevat erillisiä politiikkaongelmia ja sivuuttavat edustukselliset demokratiaelimet, mutta eivät myöskään sisällä lobbausta, protestointia tai vastustusta (Warren 2009, 6). Osallistavien kokeilujen kasvava tilkkutäkki (Moore 2010, 794) tuottaa lisää uusia osallistumismuotoja asiantuntijaorganisaatioihin.

Jos todetaan että myös hallinnossa on politiikkaa, on mahdollista päätellä, että siellä pitäisi olla myös kansalaisten osallistumista (Moore 2010). Jos hallinto on poliittista, demokratian on kuuluttava sen toimintaan, ja tuon demokratian tulisi olla osallistuvaa. Osallistumisen pitäisi kuulua päätöksentekoprosessin kaikkiin vaiheisiin. Osallistumista perustelee myös päätöksenteon tietopohjan lisääminen ja päätösten legitimaatio. *Laajemman osallistumisen propagoimista on vaikea vastustaa; se kuulostaa hyvältä. Mutta onko se politiikkaa vai hallintoa? Mikä etos luonnehtii uusia osallistumisen tapoja?*

Hallinnon niskalenkki politiikasta?

Miten voidaan arvioida politiikan ja hallinnon suhteita uudenlaisten hallintasuhteiden maailmassa? Mitä tapahtuu demokratialle kun toiminnan oikeutus ja legitimitetti muodostuu lopputulosten arvioinnin näkökulmasta, ei siitä, että kansalaiset osallistuvat politiikkaan kansalaisjärjestöjen, puolueiden ja median välityksellä? Syyt siirtymään ovat varmaan hyvät: edustuksellisen demokratian koetaan toimivan huonosti. Uuden hallinnan käytäntöjä legitimoidaan ihmisten suoraan osallistumista korostamalla ja luomalla mahdollisuuksia tuolle

osallistumiselle. Uusien osallistumisen tapojen kehittelyn voi nähdä reaktioina demokratiavajeeseen. Mutta miten sitten politiikan agendat ja sitä myötä toimijoiden paikat uudessa puhutavassa muotoutuvat? Tarkastelen tässä tutkimuskirjallisuudessa esitettyjä kriittisiäkin arvioita.

Uudet osallistumisen muodot ovat erilaisia kuin 1900-luvun alun joukkotoimintaan perustuvat liikkeet, joiden toiminta suuntautui vaalien kautta valittuihin edustuksellisiin elimiin. Nämä uudet muodot voivat rajata yhteisöjä toisin tai irtautua vakiintuneista yhteisöjen rajaamisen tavoista. Ne avaavat suoran osallistumisen väyliä, lisäävät deliberointia, keskustelua ja arviointia, ja aktivoivat kansalaisyhteiskuntaa. Suora osallistuminen tai paikallistason vaikuttaminen ei kuitenkaan aina ole edistyskellistä. Konsensukseen tähtäävissä suorissa osallistamismuodoissa on nähtävissä myös monia puutteita. Osallistuminen niihin väistämättä valikoi osallistujia, koska kaikki eivät voi osallistua. Paikallisyhteisöjä voi luonnehtia sulkeutuneisuus ja kapea-alaisuus, nurkkakuntaisuus tai oman naapuruston etua tavoitteleva osallistuminen. Paikallisyhteisöjen sosiaalinen kontrolli voi olla tiukkaa. Paikalliseksi määrittyvässä päätöksenteossa herää myös kysymys siitä, ovatko asiat paikallisesti muutettavissa vai onko niillä laajempia, ehkä globaalejakin yhteyksiä, joihin voi tarttua vain globaalilla areenalla.

Konsensuksen tavoittelun voi ajatella johtavan myös siihen että keskustelu kapenee – hallitaan ilman oppositiota. Julkiset ja yksityiset kumppanuudet voivat sulkea vähäosaisimpia piirinsä ulkopuolelle ja torjua erilaisia mielipiteitä. Osallistumisessa ei välttämättä suosita sosiaalista oikeudenmukaisuutta vaan ennestäänkin vahvoja intressejä ja kovaäänisimpiä osallistujia. Itsevalikoituminen homogeenisiin ryhmiin voi marginalisoida ne, joiden eniten tarvitsisi olla mukana. Deliberatiivisen demokratiakäsityksen oletus siitä, että paras argumentti voittaa, johtaa kysymään, onko paras argumentoija se, jolla ennestään on vähiten valtaresursseja.

Uusien osallistumismuotojen kehittäminen on tähän mennessä usein ollut eliittivetoista, joten on myös mahdollista että eliitti muotoilee ”asian”, päätöksentekoagendan, haluamallaan tavalla. Eliittien

käsissä on mahdollisuus muotoilla ”asiat” laajasti tai kapeasti, mikä myös vaikuttaa toiminnasta tuloksellisuuteen: rajallisia päätöksiä on helppoa toteuttaa.

Uuden hallinnan osallistamispyrkimykset esitellään edelleenkin usein kokeiluina, ei normaalina rutiinina tai uutena käytäntönä. Ne eivät vielä ole olleet niin vahvoja, että niistä voisi tehdä suuria päätelmiä. Ne näyttävät myös olevan keskusjohtoisia ennemmin kuin alhaalta ylös suuntautuvia. Niiden kohteiksi ilmoitetaan kansalaisten käyttäytymisen muuttaminen. Tavoitteena kuitenkin voisi olla hallinnon avoimuuden lisääminen, jotta kansalaisilla olisi jokin mahdollisuus saada tietoa hallinnon toimista ja aktivoitua siinä määrin kuin haluavat. Voidaan myös kysyä, mitä meillä oli ennen osallistamiskokeiluja? Kansalaisten perinteisten vaikutusmahdollisuuksien, paikallisdemokratian tai hallinnon avoimuuden perinne ei tule kokeiluissa kuvatuksi, jos muutuskertomus perustetaan jyrkälle menneen ja tulevan erottelulle. Huomaamatta jää, että myös edustuksellisessa järjestelmässä kansalaiset ovat toki osallistuneet äänestämisen ohella monin tavoin. Kertomukset ”siirtymästä” redusoivat kansalaiset edustuksellisen demokratian passiivisiksi tukijoiksi, joilla on ajoittainen kyky valintaan, mutta ei omaa ääntä. Pohjoismaiset hyvinvointivaltiot on kuitenkin rakennettu kansalaisjärjestöjen toimesta ja kunnallisen itsehallinnon puitteissa, mikä muutuskertomuksista unohtuu.

Uudet osallistumisen muodot kokoavat erilaisia asiakohtaisia osallistujaryhmiä. Warren (2009) pohtii, voisivatko nämä asiakohtaiset vaalipiirit (constituency) olla osuvampia kuin alueelliset vaalipiirit. Nehän rekrytoivat piiriinsä ne joita asia koskee ilman että territoriaaliset rajat vaalipiirin muodostusta rajoittaisivat. Tällainen vaalipiirin muodostus olisi responsiivisempaa kuin henkilö- ja ääni-edustukseen perustuva ”tilastollinen” edustus. Kansallisvaltiossa edustettava demos, ”vaalipiiri”, on ollut alueellisesti määrittynyt, mutta demokseksi voisi määrittäytyä myös etnisyys, luokka, sukupuoli tai muu. Territorio ei olisikaan kohtalo. Mutta miten asiakohtaiset ja territoriaaliset vaalipiirit eroavat toisistaan? Uudenlaiset vaalipiirit ovat asiakohtaisia, päällekkäisiä ja sarjallisia. Ihmiset voivat kuulua

moneen ”vaalipiiriin”. Uudet vaalipiirit voivat synnyttää legitimitettä paikallisesti tai asiakohtaisesti, mutta eivät välttämättä liity alueeseen sidottuun edustukselliseen järjestelmään.

Alueesta irtoavat vaalipiirit heijastavat kuitenkin huonosti kaikkien osallisten preferenssejä. Millaisia osallistumisen muodot sitten olisivatkin, useimmat ihmiset eivät osallistu. Myös osallistumisen uusissa muodoissa on kysymys siitä, että jotkut edustavat toisia. Silloin joudutaan kysymään, millaisesta edustamisesta on kysymys. Nimittävätkö edustajat itse itsensä, valikoituvatko he jotenkin, tai valitaanko heidät ehkä vaaleilla? Jos sidosryhmäedustus suosii äänekkäitä eliittejä vähäosaisten kustannuksella, monien osallistumisen paikkojen pystyttäminen vielä moninkertaistaa eliittien äänen kuuluvuuden ja heikentää heikommassa asemassa olevien vaikutusmahdollisuuksia. Vaikka deliberatiivisen demokratiateorian ihannoimat miniyleisöt voivatkin keksiä uusia ratkaisuja yhteiskunnallisiin ongelmiin, ratkaisut olisi voitava kytkeä myös edustukselliseen päätöksentekoprosessiin.

Uudet osallistumismuodot ovat kooltaan tai aihealueeltaan väistämättä rajallisia. Niiden puitteissa ei synny systeemikriisiä vaan ”pluralisoitunut hallinnoimattomuus” (Warren 2009, 7). Seurauksena hallinnonalojen päällekkäiset tai kilpailevat toimialueet sekä kyvyttömyys ennakoida tarkoittamattomia seurauksia ja yhteyksiä asioiden välillä. Osallistumisen avoimuudesta ja inklusiivisyydestä ei välttämättä seuraa asioiden jatkoprosessointia ja päätösvaihtoehtojen valikointia ja kehittelyä. Kaikkia kuullaan, mutta kuuleminen ei johda sitoviin päätöksiin eikä myöskään vastuuseen tehdyistä päätöksistä. Ei synny kompromisseja, priorisointeja tai poliittisia lehmäkauppoja, mutta päätökset eivät myöskään saa normatiivista voimaa. Asiapohjainen vaalipiiri on ehkä myös monitasoinen. Paikallinen kysymys voi linkittyä ylikansalliseen tai globaaliin. Jos päätöksiä ei enää tehdä Suomessa, jäävät Suomen edustukselliset elimet näennäistoimijoiksi eikä vaaleissa ole mitään tähdellistä päätettävää. Uuden hallintatavan esityksissä painottuu tuotoslegitimaatio. Se perustuu ensi sijassa hallintaverkostojen tai niiden osapuolten tuottamiin suoritteisiin eikä osallistumisen edustavuuteen. Sanotaan että monitasohallinta

vastuuttaa yksittäisiä toimijoita, mutta heikentää institutionaalista vastuuta (du Gay 2000).

Uusien osallistumismuotojen tapainen osallistuminen ei ratkaise edustamisen ja edustuksellisuuden ongelmia. Mitä edustamisella sitten tarkoitetaan? Carolyn Hendricks (2009) esittää tulkinnallisen näkemyksen edustamisesta. Edustaminen on toimimista toisen puolesta. Edustajan ja edustettavan välillä on kulttuurinen yhteys. Edustaminen on perinteisesti ollut territorioon tai tiettyyn väestöön sitoutuvaa toimintaa. Verkostohallinnassa ja monitasohallinnassa kysymys edustamisesta muuttuu monimutkaisemmaksi, kun policyt ja politiikan areenat muuttuvat monimuotoisiksi ja vaihteleviksi. Edustamisen idea ei kuitenkaan Hendricksin mukaan verkostohallinnasta poistu. Edustamisesta on kyse myös silloin kun osallistujia valitaan tai kun he valikoituvat verkostoon. He tuovat verkostoon tietoja, mutta myös heidän tietonsa muokkautuvat verkostossa.

Nadia Urbinati ja Mark Warren esittävät (2008), että edustamisessa ei ole kysymys vain siitä että on valittu vaaleilla, vaan siitä, että edustaa jotakin ja on vastuussa jollekin. Edustajat voivat olla itse itsensä nimittäneitä, kuten perinteisissä painostus- ja intressiryhmissä. Ne voivat olla myös eliittien aloitteesta koottuja kokeellisia ryhmiä, jotka edustavat ”tavallisia kansalaisia” kansalaispaneelissa ja deliberatiivisia foorumeilla (Urbinati & Warren 2008, 25; myös Bellamy & Castiglione 2011). Tässä roolissaan ne antavat eliiteille tietoa tavallisten kansalaisten preferensseistä. Verkosto-osallistuminen on symbolista toimintaa. Edustamissuhde syntyy (”is enacted or comes into being”, Hendricks 2009), kun edustaja kokee edustavansa, mutta edustajalta voidaan vaatia vastuuta ja hänet voidaan myös vaihtaa.

Valtuuttajan ja valtuutetun välisen edustamisen kaksoissuhteen kannalta tasa-arvon vaatimus kuitenkin toteutuu vain henkilö- ja ääni-edustuksessa. Itse itsensä nimittäneet edustajat voivat jopa horjuttaa tuota tasapuolista edustusta. Äänekkäillä on enemmän sananvaltaa kuin resurssiköyhillä (Urbinati & Warren 2008, 28). Myös Beate Kohler-Koch (2001; myös 2010) asettaisi verkosto- tai monitaso-osallistumiselle tiukempia vaatimuksia kuin että edustaja nimittää itsensä

jonkin intressin edustajaksi. Hänen mukaansa edustajan tulisi olla jonkun valitsema ja vaihdettavissa toiseen, jos edustaja ei edusta edustettaviaan tyydyttävällä tavalla. Niinpä edustajilta olisi mahdollista vaatia myös vastuuta. Poliitiikan legitimitettiin varmistuisi edustajien vaihdettavuuden kautta. Jos tärkeää on tuotoslegitimitettiin eli hallinnan tuotokset, voi osallistamisen laajentamisesta siis syntyä myös ongelmia suhteessa edustukselliseen demokratiaan ja tasa-arvoon.

Hallintavetoinen demokratisoituminen lupaa lisää kansalaisosallistumista, lisää hallinnon responsiivisuutta, parempaa edustusta ja enemmän deliberaatiota. Mutta nämä ovat vain mahdollisuuksia. *Siirtymä syötelegitimitetistä tuotoslegitimitettiin sisältää muutoksen, jossa myös tapa mieltää kansalaisosallistuminen muuttaa luonnettaan; siitäkin tulee osallistumisjärjestelmien kehittäjien kuvauksissa konsensusaalista ja ristiriidatonta osallistumista hallintaan tai integroitumista päätöksentekoon. Tuo päätöksenteko nähdään epäpoliittisena myötävaiikutuksena, sitoutumisena päätöksiin ja legitimaationa niille.* Uudet kehittämiskonseptit vetoavat kansalaisosallistumiseen ja suoran demokratian ideaaleihin, joten tuota arvotusta on myös mahdollista hyödyntää emansipatorisiin ajatusperinteisiin vetoamalla (esim. Fielding 2006,361). Mutta ketä tuo epäpolitisoitu osallistuminen kiinnostaa? Liisa Häikiö (2012a, 431) toteaa kansalaisjuriin herättäneen kiinnostusta kansalaisissa, jos niiden agenda oli kiistanalainen, ei pelkästään hallinnon tarpeita palveleva. Ja toki voi ajatella niinkin, ettei pelkän hallinnon hoitamiseen tarvita demokratiaa. Kaikkien ihmisten ei tarvitse olla päättämässä asioista, jotka ovat vain hallintoa.

Jos järjestelmän toiminta kaiken kaikkiaan on ylhäältä alas lähtevää ja tuotoksia painottavaa, voi arvella toiminnan olevan enemmän hallintoa kuin politiikkaa. Kun EU- päätöksenteko on todettu byrokratiavetoiseksi ja kansallisen tason päätöksenteon on arveltu tyhjentyneen politiikasta ja myös muuttuneen hallinnoksi, ei ole harvinaista huomata, että politiikkaa ei toivota poliittiseen päätöksentekoon. Hallitusohjelmaa työstetään ministeriöissä hyvissä ajoin ennen vaaleja, jottei vaalin tulos suotta alkaisi suunnata harjoitettua pitkän tähtäyksen ratkaisuja, jotka kuitenkin ovat hallinnon näkökulmasta välttämättömiä ja vaihtoehdottomia.

Bo Stråth (2007) luonnehtii 1990-luvun siirtymää hallinnosta hallintaan vallan siirtämiseksi pois tunnistettavalta taholta ja muutoksen kuvaamiseksi luonnonvoiman kaltaiseksi, itsestään tapahtuvaksi prosessiksi. Kun pyrkimyksenä oli tuoda EU lähemmäs kansalaisia, alettiin valtasuhteita kuvata horisontaalisiksi ja politiikasta vapaaksi koordinaatioksi, dialogiksi, vapaaksi ja harmoniseksi kommunikatioksi. Kun järjestelmällä ei ole keskusta eikä poliittisten vaatimusten esittämisen horisonttia ja osoitetta, ei myöskään voida vaatia vastuuta keneltäkään. ”Asiat” kommunikoituvat leviämällä jostakin. Paikallistason on syytä niihin sopeutua, koska palkkiona ovat raha, ääni, tuleva olemassaolo tai identiteetti.

Hallinta-ajattelun ihanteena voi nähdä politiikan häviämisen, epäpoliittisuuden ja konsensuaalisuuden. Hallinnassa tuotetaan tehokas ja politiikasta puhdas ympäristö, jota Ed Soja (1991) kuvaa termillä Exopolis tai Danilo Zolo (2001) termillä Antipolis. Maantieteilijä Sojalle Exopolis on kuin kampusalue, eräänlainen kaupungin luonnetta vailla oleva kaupunki, tai vailla sosiaalista organisaatiota tai poliittisia instituutioita oleva yhtenäinen massa. Jo pitkään nähty trendi politiikan asiantuntijavaltaistumiseen, päätöksenteon teknokratisoitumiseen voi siis merkitä *hallinnon tapaisen ajattelutavan yleistymistä ja sen merkityksen laajenemista. Sitäkin tärkeämpää on silloin, etteivät tutkijat jää tutkimaan vain merkitystään menettänyttä syöteosallistumista tai päätöksentekoa vaan tutkivat poliittisesti juuri hallinnon tai hallinnan piiriin miellettyjä prosesseja.*

Kansalaisille vaihtoehtoiksi saattavat jäädä järjestelmään sulautuminen tai siitä ulos pyrkiminen (Kazepov ym. 2010). Kun paikalliset päätöksentekokoneistot ja -koalitiot kasvavat, ”tavallisen” kansalaisten vaikutusmahdollisuudet heikkenevät ja erilaistuvat. Alueiden tai kaupunkien välinen kilpailu lisääntyy. Kansalaisliikkeiden toimintatila pirstoutuu. Edustuksellisen politiikan tavoin kansalaisliikkeetkin institutionalisoituvat, rutinoituvat ja professionalisoituvat. Kansalaisliikkeiden etäisyys niiden jäsenkuntiin saattaa lisääntyä. Alueet polarisoituvat hyvin toimeentuleviin ja huonosti toimeen tuleviin. Toisille järjestyvät ensiluokkaiset palvelut, toisille ei. Hallinto päättää,

ketä aktivoidaan ja miten osallistamisareenojen agendat muotoillaan. Ja toisia on helpompia aktivoida kuin toisia.

Syyt uuden hallintatavan ja uusien osallistumismuotojen syntyyn voivat olla hyvät: edustuksellinen demokratia toimii huonosti. Tällä ennusteella ei kuitenkaan näytä siltä, että uusi systeemi ratkaisisi ongelman.

Politiikka, hallinto ja päätöksenteon legitimaatio

Politiikan ja hallinnon rajaaminen toisistaan oli historiallisessa katsannossa valtion rakentamiseen liittynyt innovaatio, joka tuli mahdolliseksi legaalisi-byrokraattisen valtiokoneiston syntyminen myötä ja samalla myös mahdollisti tuon valtion kehittymisen. Keskitetyn hallinnon kehittyessä voitiin mobilisoida resursseja ja hallinnoida väestöjä koulutuksen, tulonjaon ja sosiaalisen tuen muodoin sekä uusia identifikaatioita luomalla. Valtiossa oli vahva mobilisoiva voima. Valtiolliseen päätöksentekoon liittyi myös poliittinen suvereniteetti kansan hallitessa itseään edustuksellisen demokratian keinoin.

Kun valtioiden valta globalisaation ja talouden uudelleenjärjestelyjen myötä väheni, tuota valtaa siirtyi markkinoille ja ylikansallisille elimille. Vallan hajaantumisesta alaspäinkin puhuttiin. Siirtymä hallinnosta hallintaan on merkinnyt hallintaa markkinoiden kautta, ikään kuin yhteiskunnallinen ohjaus ja säätely siirtyisivät markkinoiden itseohjautuvien mekanismien huoleksi. Integraatio ja keskinäisriippuvuuden lisääntyminen on merkinnyt ohjaavien ja päätöksiä tekevien tasojen monikerroksellisuutta ja monitasohallintaa. Ohjauksesta on tullut yhteispeliä monien hallintoinstanssien välillä eikä niistä mikään voi päättää yksin. Alaspäin valuva valta taas on visio, joka sisältyy moniin ohjausta keventämään pyrkiviin tai alatasoa valtaistamaan pyrkiviin hankkeisiin. Verkostohallinnassa on kysymys siirtymästä ainakin kuvitteellisiin horisontaalisiin suhteisiin. Järjestelmän monimutkaistuuksessa kuitenkin myös valta- ja vastuusuhteet hämärtyvät.

Onko lisääntynyt osallistumispuhe merkki aidosta kansalaisvaikuttamisen mahdollisuudesta vai pyrkimys legitimoida eliitin toimintaa sumuisessa ja epäselvässä tilanteessa? Mahdollistavatko uusien hallintakäytäntöjen myötä kehittyvät politiikkaprosessit oikeasti kansalaisten poliittisen osallistumisen?

Helpon vastauksen puutteessa voi ainakin miettiä, kumpaa vaihtoehtoa haluamme edistää a) kansalaisina ja b) tutkijoina. Toki kansalainen voi kullakin tarjoutuvalla osallistumisareenalla miettiä, pitääkö mielekkäänä ensimmäistä tarjoutuvaa osallistujaroolia vai haluaako tuon roolin myös politisoida, kyseenalaistaa ja tehdä jotakin enemmän tai muuta. Tai sitten voi etsiä sellaisille areenoille, joita ei tarjota hallinnon toimesta vaan jotka muodostetaan itse. Areenoille jotka silti saatavat olla myös etäällä tai linkittyvät paikallisuuteen monimutkaisilla tavoilla.

Samoin tutkija voi miettiä, omaksuuko tutkimukselleen ensimmäisen tilaajan tavoitteen vai kontekstoiko tutkimusongelmaansa laajemmin. Kehystääkö tutkimuksensa annettuihin tavoitemäärittelyihin vai etsiikö jotakin muuta? Jotakin mikä luo yllättäviä yhteyksiä ja politisoi asioita jotenkin toisin. Jos – kuten näyttää – politiikan ja hallinnon rajaamisen tavat ovat siirtyneet, on päätöksenteon legitimaation tapoja ja areenojakin tutkittava uusin lasein. Tulkitseva politiikka-analyysi tarjoaa tähän yhden lähtökohdan.

3.

MERKITYSTEN MUODOSTUMINEN POLITIIKKAPROSESSEISSA: PÄÄSTÖKAUPAN KANSALLISET KAMPPAILUT JA TARINALINJAT

Elina Mikola ja Liisa Häikiö

Monimutkaisista ja monivaiheisista politiikkaprosesseista erilaisine toimijoineen on hankala saada otetta. Poliitiikkaprosessien analyttinen tarkastelu edellyttää, että niitä lähestytään suhteellisen rajatusta näkökulmasta ja käsitteellisiä apuvälineitä hyödyntäen. Tässä luvussa keskitymme teoreettisten kehysten ja käsitteiden rooliin politiikkaprosessin tulkinnassa. Käsitteet ja kehykset ovat tutkijalle työkaluja, joiden avulla hän muodostaa ymmärryksen, tietyn semanttisen tilan käsityksen (ks. Haila tässä julkaisussa) politiikkaprosessista. Millainen tästä kuvasta tulee, riippuu pitkälti juuri käytetyistä käsitteellisistä työkaluista. Esimerkiksi samasta asiakysymyksestä käytävästä keskustelusta voidaan tunnistaa erilaisia politiikkaprosesseja riippuen siitä, millaisesta näkökulmasta tilannetta ja siitä kerättyä aineistoa tarkastellaan sekä millaisten käsitteellisten välineiden avulla sitä jäsennetään.

EU:n kasvihuonekaasujen päästökauppajärjestelmän toimeenpanno toimii tässä luvussa esimerkkinä. Sen kautta lähestymme erilaisia tapoja tarkastella, tulkita ja ymmärtää merkityksen muodostumista politiikkaprosessissa. Tarkoituksenamme on havainnollistaa, kuinka kaksi erilaista teoreettista lähtökohtaa mahdollistavat ja rajaavat poli-

tiikkaprosessien ymmärtämistä ja analysoimista. Näin tuomme esiin, kuinka tutkijan tekemät teoreettis-metodologiset valinnat vaikuttavat siihen, millaisena jokin politiikkaprosessi näyttäytyy ja millaista tietoa prosessia analysoimalla on mahdollista tuottaa.

EU:n päästökauppajärjestelmän valmistelu ja toimeenpano on moniulotteinen politiikkaprosessi. Sitä leimaa kansainvälinen ohjaus, kytkentä erilaisiin politiikkakysymyksiin sekä yhteisymmärryksen ja ristiriitojen yhteen kietoutuminen. On runsaasti mahdollisia analyttisiä näkökulmia, joista päästökaupan toimeenpanoa voisi tarkastella. Tulkitsevan politiikka-analyysin näkökulmasta voi esimerkiksi kysyä, miten erilaiset toimijat pyrkivät yhtäältä politisoimaan päästökauppaa ja kyseenalaistamaan sen lähtökohtia. Vaihtoehtoisesti voi selvittää, miten prosessin osanottajat muodostavat päästökauppaan liittyvää yhteisymmärrystä ja sen toimeenpanon mahdollistavia merkityksiä.

Jäsenämme EU:n päästökauppajärjestelmän kansallista toimeenpanoa hyödyntäen Ernesto Laclau ja Chantal Mouffen (1985) ajatuksiin nojaavaa post-strukturalistista diskurssianalyysia sekä Maarten Hajerin (1995; 2005) kehittämää argumentatiivista diskurssianalyysia. Sekä post-strukturalistinen että argumentatiivinen diskurssianalyysi tarjoavat käsitteitä ja näkökulmia politiikkaprosessien dynamiikan tarkasteluun ja niiden sosiaalisen ja poliittisen merkityksen ymmärtämiseen. Niitä sovellettaessa tutkijan analyttinen katse kuitenkin kohdistuu merkityksen muodostumisen eri tasoihin ja vaiheisiin. Post-strukturalistinen näkökulma ja siihen liittyvät solmukohdan ja kelluvan merkitsijän käsitteet ohjaavat tarkastelemaan *diskursiivisia avauksia* eli politiikkaprosessin yhteydessä muodostuvia määritellykamppailuja, joissa osapuolten jollekin asialle antamat tulkinnat eroavat toisistaan. Argumentatiivinen diskurssianalyysi puolestaan suuntaa huomion poliittisen keskustelun *diskursiivisiin sulkeumiin* eli kaikkien toimijoiden jakamiin tarinalinjoihin päätöksenteon kohteena olevasta ongelmasta, politiikan päämääristä sekä sen toimeenpanon ehdoista. Tarinalinjat muodostavat keskustelun ”yhteiset pelisäännöt” ja viitepisteet.

Luku etenee siten, että aluksi kuvaamme lyhyesti päästökauppajärjestelmän toimeenpanoprosessin keskeiset vaiheet. Tämän jälkeen esittelemme post-strukturalistisen ja argumentatiivisen diskurssianalyysin lähtökohtia ja keskeisiä käsitteitä. Sen jälkeen havainnollistamme näiden kahden analyysitavan erilaisia painotuksia tarkastelemalla päästökauppajärjestelmän toimeenpanoa a) diskursiivisten avaumien näkökulmasta eli prosessina, jossa erilaiset artikulaatiokäytännöt kohtaavat ja kamppailevat ja b) yhteisesti jaettujen ja sulkeumaan tähtäävien tarinalinjojen rakentumisena ja vakiintumisena.

Päästökaupan toimeenpano politiikkaprosessina

Teollisuuslaitoksia koskevan päästökauppajärjestelmän käynnistäminen Euroopan unionissa on nopeudessaan harvinaislaatuinen politiikkaprosessi. Sen myötä vietiin läpi mittavia lainsäädännöllisiä uudistuksia muutamassa vuodessa 2000-luvun alussa. Järjestelmän tavoitteena on hiilidioksidipäästöjen vähentäminen siten, että päästöjen rajoittamisesta koituvat kokonaiskustannukset jäisivät mahdollisimman pieniksi. Toimintaperiaate on yksinkertaisesti esitettyä seuraava: päästöille määritellään enimmäismäärä eli yhteinen päästökatto ja kaupan piirissä oleville teollisuusyrityksille jaetaan tätä kattoa vastaava määrä päästölupia. Yksittäinen yritys on oikeutettu tuottamaan hallussaan olevien päästölupien mukaisen määrän hiilidioksidia. Jos yrityksen tuottamat päästöt ylittävät tämän määrän, sen pitää ostaa lisää päästölupia muilta yrityksiltä. Jos yritys puolestaan tuottaa niitä vähemmän, se voi myydä päästölupia muille yrityksille.

Näin päästövähennykset pyritään ohjaamaan niihin teollisuuslaitoksiin, joissa kasvihuonepäästöjä voidaan vähentää kaikista edullisimmin. Päästöistä tehdään päästölupien avulla osa teollisuuslaitosten tuotantokustannuksia. Päästökatto asettaa ylärajan kokonaispäästöille, mutta päästöoikeuksien vaihdettavuus tekee järjestelmästä joustavamman kuin jos päästöihin puututtaisiin esimerkiksi pelkillä päästökiihtiöllä. Projektipohjaisten hankemekanismien, eli yhteistoteutusme-

kanismin ja puhtaan kehityksen mekanismin hyödyntämisen EU:n päästökaupassa on ollut mahdollista vuoden 2008 alusta lähtien. Hankemekanismit mahdollistavat päästöjen kompensoinnin myös kehitys- ja siirtymätalousmaissa toteutettavilla hankkeilla.

Euroopan unionin komissio esitti 1990-luvun lopussa EU:n sisäisen päästökauppajärjestelmän käynnistämistä osana politiikkatoimien kokonaisuutta, jolla Euroopan unionin maat pyrkivät vähentämään kasvihuonekaasupäästöjään Kioton pöytäkirjan mukaisesti (KOM 1998/353). Vuoden 2001 lopulla Euroopan komissio julkaisi direktiiviesityksen (KOM 581/2001), jossa esitettiin EU:n laajuisen teollisuuden päästökauppajärjestelmän käynnistämistä vuoden 2005 alusta lähtien. Päästökauppaa koskeva direktiivi 2003/87/EY vahvistettiin Euroopan parlamentissa vuonna 2003, minkä jälkeen sen toimeenpano jatkui kansallisen lainsäädännön muuttamisena direktiivin edellyttämällä tavalla. Päästökauppajärjestelmä astui voimaan vuoden 2005 alussa koko EU:n alueella.

Suomessa keskustelu päästökaupan organisointiperiaatteista ja niiden edellyttämistä käytännöistä käytiin eduskunnassa tavanomaisesti järjestetyn lainsäädäntövalmistelun yhteydessä. Suomen kantaa Euroopan komission päästökauppaa koskevaan direktiiviesitykseen käsiteltiin eduskunnassa keväällä 2002 ja hallituksen esitystä päästökauppalaiksi (HE 49/2004) keväällä 2004. Eduskunta hyväksyi päästökauppalain 22.6.2004 hallituksen esityksen ja talousvaliokunnan mietinnön mukaisesti.

EU-asiana päästökaupan suunnittelu- ja lainsäädäntöprosessia ohjasi eduskunnan suuri valiokunta, joka pyysi asiasta lausuntoja myös talous-, ympäristö- ja valtiovarainvaliokunnilta. Valiokunnat puolestaan kuuluivat asiassa vakiintuneita vaikuttaja- ja asiantuntijatahoja kuten ministeriöiden, tutkimuslaitosten, etujärjestöjen sekä päästökaupan piiriin kuuluvien yritysten edustajia.

Tulkitsevan politiikkatutkimuksen näkökulmasta päästökaupan kansallinen toimeenpano näyttäytyy prosessina, jossa muodostetaan käsityksiä ilmastonmuutoksesta ongelmana, ilmastopolitiikan tavoitteista sekä sen toteuttamisen ehdoista. Kansallisessa politiikkaprosessis-

sa avautuva poliittinen toimintatila on suhteellisen rajattu. Euroopan unionin tasolla määriteltyt lainsäädännön lähtökohdat ja tavoitteet eivät politisoidu, vaan erimielisyydet ja intressiristiriidat kohdistuvat sellaisiin päästökauppalaain yksityiskohtiin, joihin kansallisen päätöksenteon on mahdollista vaikuttaa. Tällaisia seikkoja ovat esimerkiksi lainsäädännön toimeenpanon aikatauluun ja päästöoikeuksien alkujakokäytäntöön sekä joustomekanismien hyödyntämiseen liittyvät kysymykset.

Kansallisessa keskustelussa esitetyt näkemykset voidaan luokitella varovaista ja aktiivista ilmastopolitiikkaa kannattaviin. Varovaista strategiaa kannatettiin esimerkiksi päästökauppasektorin yritysten edustajien ja teollisuuden palkansaajien lausunnoissa. Niissä esitettiin päästöoikeuksien jakamista teollisuuslaitoksille ilmaiseksi sekä kannatettiin joustomekanismien kytkemistä järjestelmään. Aktiivista ilmastopolitiikkaa taas ajoivat esimerkiksi ympäristöjärjestöt, jotka esittivät päästöoikeuksien osittaista huutokauppaa sekä joustomekanismien käytön rajoittamista.

Tässä luvussa tarkastelemme päästökaupan kansallisen toimeenpanon yhteydessä esitettyjä näkemyksiä ilmastomuutoksesta ja kestävästä kehityksestä esimerkkinä merkitysten muodostumisesta politiikkaprosessissa. Aineistona käytämme kirjallisia lausuntoja, joita eri intressiryhmät ovat esittäneet eduskunnan talous- ja ympäristövaliokunnille kommentoidessaan päästökauppajärjestelmän toimeenpanoa koskevaa direktiiviesitystä (KOM 2001/581) sekä ehdotusta Kioton joustomekanismien kytkemisestä EU:n päästökauppajärjestelmään (KOM 2003/403) sekä hallituksen päästökauppaa koskevaa lakiesitystä (HE 49/2004).¹

Merkitysten muodostumisen analyysi

Yhteiskunnallisia ilmiöitä ja kysymyksiä sekä niihin liittyviä politiikkaprosesseja on mahdollista analysoida diskurssiteoreettisista lähtökohdista erilaisia näkökulmia ja käsitteitä hyödyntäen. Kes-

kitymme seuraavassa kahteen diskurssiteoreettiseen lähtökohtaan: post-strukturalistiseen ja argumentatiiviseen diskurssianalyysiin. On syytä huomata, että vaikka näkökulmat suuntaavat analyysin eri tavoin, niillä on runsaasti yhtymäkohtia. Molemmat analyysitavat perustuvat sosiaalisen konstruktionismin ajatukseen (Berger & Luckmann 1966), jonka mukaan todellisuus rakentuu merkityksiä muodostavissa ja vakiinnuttavissa tulkintaprosesseissa. Molempia näkökulmia yhdistää myös diskurssiteoreettinen (Lehtonen 1996; Torfing 2005) ymmärrys kielestä ja kulttuurista järjestelmänä, jonka puitteissa merkityksiä tuottavat yksilöt toimivat.

Diskurssi suomennetaan yleensä merkitysjärjestelmäksi, puhettavaksi tai tulkinta-avaruudeksi. Diskurssit koostuvat tietyistä sosiaalista ja materiaalista todellisuutta merkityksellistävistä ideoista, käsitteistä ja kategorioista ja näiden välisistä säännönmukaisista suhteista. Esimerkiksi politiikkaprosesseissa diskurssit määrittelevät toimijoiden asemaa, ilmiöiden luonnetta, hyväksyttäviä tavoitteita ja mahdollisia ratkaisuja. Poliitiikkaprosesseja tarkasteltaessa diskurssiteoreettinen näkökulma kohdistaa tarkastelun siihen kuinka asiat saavat merkityksensä osana diskursseja ja mitä näistä merkityksen muodostumisista seuraa.

Post-strukturalistista ja argumentatiivista diskurssianalyysia yhdistää myös ajatus siitä, että valta ja valtasuhteet kytkeytyvät merkityksen muodostukseen. Ne ohjaavat tarkastelemaan politiikkaa kamppailuna, jossa toimijat kamppailevat diskursiivisesta *hegemoniasta* eli pyrkivät saamaan tukea omille tulkinnoilleen kamppailun kohteena olevien kysymysten merkityksestä. Diskursiivinen hegemonia merkitsee sitä, että tietty tapa ymmärtää ja merkityksellistää asia vakiintuu hallitsevaksi tulkintatavaksi tietyssä tilanteessa. Näin hegemoninen tulkinta alkaa näyttää luonnolliselta ja välttämättömältä osalta yhteiskunnallista todellisuutta. (Häikiö 2005; Lehtonen 1996.)

Keskeinen ero näiden analyysiperinteiden välillä on siinä, mihin merkitysten muodostumisen vaiheeseen tai tasoon analyysi kohdistuu. Post-strukturalistinen diskurssianalyysi suuntaa huomion erityisesti diskursiivisten *avaumien* tarkasteluun eli toimijoiden välisiin määrittelykamppailuihin ideoiden ja käsitteiden merkityksistä (Laclau

& Mouffe 1985). Argumentatiivinen diskurssianalyysi (Hajer 1995; 2005) puolestaan suuntaa huomion politiikkaprosessia rakenteistaviin tarinalinjoihin eli diskursiivisiin *sulkeumiin*. Näkökulmia ei kuitenkaan tule pitää kilpailevina tai toisiaan pois sulkevinä. Kun tarkastelun kohteena on merkityksen muodostuminen politiikkaprosessissa nämä analyysitavat täydentävät toisiaan (Taulukko 3.1.).

Taulukko 3.1. Post-strukturalistisen diskurssianalyysin ja argumentatiivisen diskurssianalyysin näkökulmat merkityksen muodostumiseen politiikkaprosessissa.

	Näkökulma politiikkaprosessin merkityksen muodostumiseen	Todellisuuden luonne merkityksen muodostumisessa
Poststrukturalistinen diskurssianalyysi	Avauma: Merkityksen muodostuminen artikulaatiokäynnöissä eron tekemisenä. Määrittelykampailut keskeisistä käsitteistä ja toimija-asemista.	Vastakkainasettelut ja toimijoiden väliset erot tärkeitä todellisuuden muodostumisessa ja sen tulkinnassa.
Argumentatiivinen diskurssianalyysi	Sulkeuma: Merkityksen muodostuminen toimijoiden yhteisenä tarinalinjana ja jakamina käsitteinä. Ongelmanmäärittely yhteisin käsittein ja hyväksytyin puhuja-asemin.	Toimijoiden yhteisesti jakamat käsitykset tärkeitä todellisuuden muodostumisessa ja sen tulkinnassa

Post-strukturalistinen diskurssianalyysi: kampaillevat ja muuttuvat merkitykset

Post-strukturalistinen diskurssianalyysi korostaa poliittisten kiistojen ja vastakkainasettelujen asemaa ja merkitystä politiikkaprosesseissa ja toimintarakenteiden synnyssä. Keskeinen lähtökohta post-strukturalistiselle diskurssianalyysille on Ernesto Laclau ja Chantal Mouffen (1985) näkemys, jonka mukaan poliittisten kysymysten merkitykset

ovat diskursiivisia ja muodostuvat artikulaatiokäytäntöjen (*articulatory practice*) seurauksina. Artikulaatiokäytännöllä he tarkoittavat prosessia tai toimintaa, jossa liitetään yhteen merkityksiä ja puretaan aiempia merkityskytkentöjä (Laclau & Mouffe 1985; Howarth & Stavrakakis 2000). Artikulaatiokäytännöt ovat olennaisia asioiden ja toimijoiden identiteettien muodostumisessa. Ne liittävät asioita yhteen tai erottavat niitä toisistaan ja näin tuottavat uusia merkityksiä, identiteettejä ja sosiaalisia suhteita. Artikulaatiokäytännöt rakentuvat toimijoiden tunnistamien ja nimeämien erojen varaan. Merkitykset muodostuvat eron tekemisen prosesseissa, joissa tietyt toimijat ja asiat erotetaan toisistaan ja näin luodaan suhde poissuljettujen ja mukaan otettujen identiteettien välille (Torfing 2005).

Esimerkkinä artikulaatiokäytännöistä voidaan tarkastella vaikkapa tapoja esittää ydinvoiman ympäristön kannalta kestäväenä tai kestäättömänä energiamuotona. Ydinvoima voidaan liittää radioaktiiviseen jätteeseen, uraaninlouhinnasta seuraaviin ympäristöhaittoihin sekä ydinvoimalaonnettomuuden riskiin ja näin erottaa se uusiutuvista ja turvallisista energiantuotantomuodoista. Tällainen artikulaatiokäytäntö merkityksellistää ydinvoiman kestäättömäksi energiantuotantomuodoksi. Ydinvoima on mahdollista artikuloida myös kestäväksi energiamuodoksi, joka ei perustu fossiilisiin polttoaineisiin eikä näin ollen tuota ilmakehään kasvihuonekaasupäästöjä. Jälkimmäisessä artikulaatiokäytännössä kestävyys määritellään ainoastaan suhteessa hiilidioksidipäästöihin sekä tuotetaan tähän nojautuen eronteko, jossa fossiilisiin polttoaineisiin perustuvat energianlähteet ovat kestäättömiä ja kaikki ei-fossiiliset energiantuotantomuodot ovat kestäviä.

Tarkasteltaessa politiikkaprosesseja post-strukturalistinen diskurssianalyysi korostaa merkityksen muodostumiseen avoimuutta ja muuttuvuutta. Vakiintuneetkaan merkitykset ja niiden varassa olevat toimintarakenteet eivät ole ikuisia. Aina on olemassa mahdollisuus sille, että muodostuu uusia artikulaatiokäytäntöjä, jotka haastavat vakiintuneet merkitykset ja toimintarakenteet (Dyrberg 1997). Poliittikkaprosesseissa toimijat pyrkivät määrittelemään vakiintuneita merkityksiä uudella tavalla ja vakiinnuttavat tämän tavan uudeksi

poliittiseksi toimintarakenteeksi. Hegemonisilla diskursseilla onkin yleensä erojen tekemisen kautta rakentuva vastadiskurssi, joka voi haastaa vallitsevat tulkinnat politiikkaprosessien tiivistymissä eli solmukohdissa.

Merkitysten muodostumista ja siitä käytäviä kamppailuja politiikkaprosesseissa voidaan käsitteellistää *tyhjän* (tai kelluvan) *merkitsijän* ja *solmukohdan* käsitteiden avulla (Howarth & Stavrakakis 2000). Kelluvaksi tai tyhjäksi merkitsijäksi kutsutaan käsitteitä, jotka on mahdollista tulkita useilla jopa toisilleen vastakkaisilla tavoilla. Tällaisia ”tyhjiä” käsitteitä ovat esimerkiksi abstraktit ja laajalti hyväksytyt poliittiset päämäärät, kuten ”oikeudenmukaisuus”, ”demokratia” tai ”kestävä kehitys”. Ne ovat tärkeitä merkityksen muodostumisen prosessissa ja merkityskamppailuissa, sillä niiden avulla on mahdollista kiinnittää kiistanalaisten asioiden merkitys yleisesti hyväksyttävällä ja laajasti yhteiskunnassa jaettavissa olevalla tavalla.

Solmukohta on metafora diskurssin tiivistymälle, jossa lukuisat diskurssin elementit kytkeytyvät yhteen (Howarth & Stavrakakis 2000; Häikiö 2005). Poliitiikkaprosessissa solmukohdat muodostuvat keskenään vastakkaisia tulkintoja sisältävien asioiden yhteyteen. Niissä toimijat pyrkivät vakiinnuttamaan oman tulkintatapansa hallitsevaksi tavaksi ymmärtää ja määritellä kiistanalainen asia. Hallitsemalla ja vakiinnuttamalla solmukohtia asioiden merkitykset sekä toimijoiden väliset erot tehdään luonnollisiksi ja hyväksyttäviksi. Solmukohdissa käytävässä kamppailussa toimijat käyttävät hyväkseen kelluvia tai tyhjiä merkitsijöitä. Niiden avulla he pyrkivät kiinnittämään erilaisia merkitysisältöjä tukemaan omaa toimija-asemaansa ja tulkintaansa yhteiskunnallisesta kysymyksestä.

Post-strukturalistinen diskurssianalyysi suuntaa siis huomion diskursiivisiin avauksiin, joita erojen varaan rakentuvat solmukohdat mahdollistavat (Laclau & Mouffe 1985; Howarth & Stavrakakis 2000; Howarth & Torfing 2005; Häikiö 2005). Avautuessaan artikulaatio-käytännöt muuttavat poliittisia diskursseja, luovat uusia tapoja tulkita todellisuutta ja legitimoida toimijoiden välisiä suhteita (Laclau & Mouffe 1985; Häikiö 2012a).

Kun päästökauppajärjestelmän toimeenpanoa jäsennetään post-strukturalistisen diskurssianalyysin näkökulmasta, tarkastelu kohdistuu siihen, millaisia kiistanalaisia merkityksiä ja artikulaatiokamppailuja päästökaupan toimeenpanoa koskevan kansallisen keskustelun yhteydessä avautuu. Analyysi nostaa esiin, että esimerkiksi kestävä kehitys ja puhdas teknologia toimivat päästökauppa-keskustelussa kelluvina merkitsijöinä ja niiden ympärille muodostuu politiikkaprosessissa solmukohtia. Näissä solmukohdissa toimijat pyrkivät vakiinnuttamaan omien tavoitteidensa mukaisia merkityksiä ja niiden varaan kehittyviä toimintarakenteita.

Argumentatiivinen diskurssianalyysi: Politiikkaprosessin yhteiset pelisäännöt

Politiikkaprosessit näyttäytyvät usein kiistoina ja kamppailuina, joista voidaan erottaa toisistaan eriäviä ja keskenään ristiriitaisia näkemyksiä ja tulkintoja. Ristiriitojen ohella politiikkaprosesseissa on kuitenkin kysymys myös yhteisten tulkintojen muodostamisesta. Jonkin yhteiskunnallisen ilmiön tai kysymyksen ympärille muodostuvat poliittiset kiistat ja keskustelut – kuten kaikki inhimillinen vuorovaikutus – edellyttävät, että toimijoilla on jossakin määrin jaettuja käsityksiä keskustelun kohteena olevan asian luonteesta ja ongelmallisuudesta sekä politiikan päämääristä.

Kun politiikkaprosessia tarkastellaan yhteisten merkitysten näkökulmasta, huomio suuntautuu kamppailevien merkitysten sijaan koko prosessia jäsentäviin hegemonisiin tulkintoihin. Tällöin tarkastellaan, mitkä käsitykset ja merkitykset näyttäytyvät tarkastellun politiikkaprosessin kontekstissa uskottavina ja rationaalisina. Politiikkaprosessia rakenteistavien hegemonisten merkitysten voi ajatella toimivan ikään kuin ”pelisääntöinä”, joiden ehdoilla keskustelu kaikkine kiistoineen ja ristiriitoineen käydään.

Politiikkaprosessia rakenteistavia diskursiivisia pelisääntöjä voi tarkastella erilaisten analyttisten työkalujen avulla. Yksi tulkitsevan

politiikkatutkimuksen piirissä usein sovellettu lähestymistapa on poliitikantutkija Maarten A. Hajerin (1995; 2005) argumentatiivinen diskurssianalyysi. Teoreettis-metodologisen käsitteistönsä Hajer on kehittänyt yhdistämällä Michel Foucault'n ajatuksia sosiaalipsykologiseen diskurssianalyysiin, jossa tarkastellaan puhuja-asemien rakentumista vuorovaikutustilanteissa (Hajer 1995, 47–54). Hänen tavoitteenaan on ollut kehittää politiikkatutkimukseen tapoja tarkastella sitä, miten monimutkaiset ilmiöt konstruoidaan poliittisiksi kysymyksiksi ja kuinka hallitseviksi muodostuneet todellisuuden tulkinnat heijastuvat toimijoiden argumentaatioon ja puhuja-asemiin.

Näkökulma korostaa eri toimijoiden välisen yhteisymmärryksen perustan, eli politiikkaprosessin sulkeuman, ehtoja. Sulkeuma rajaa, millaiset argumentit ja puhuja-asemat politiikkaprosessissa ovat mahdollisia, hyväksyttäviä ja uskottavia. Analyysin lähtökohtana on, että politiikkaprosesseissa esiintyvistä erilaisista tavoitteista ja näkemyksistä huolimatta sen osanottajilla on oltava jossakin määrin jaettu ymmärrys keskustelun kohteena olevista kysymyksistä sekä mahdollisista keinoista niihin puuttumiseksi. Kun esimerkiksi keskustellaan energiapolitiittisista uudistuksista, joilla kasvihuonekaasupäästöjä voitaisiin rajoittaa vaarantamatta taloudellista kehitystä ja kilpailukykyä, keskustelun yhteisiä lähtökohtia ovat yhtäältä käsitys, että ilmastonmuutos on vakava ja toimenpiteitä edellyttävä ympäristöongelma, ja toisaalta ymmärrys, että taloudellinen kehitys ja kilpailukyky asettavat reunaehdot ilmastopoliittisten keinojen hyväksyttävyydelle.

Jaettuja käsityksiä ongelman luonteesta, syistä ja keinoista sen ratkaisemiseksi Hajer (1995; 2005) nimittää *tarinalinjoiksi*. Tarinalinjat ovat todellisuutta kuvaavia narratiiveja, jotka tarjoavat politiikkaprosessiin osallistuville toimijoille jaetun ymmärryksen käsillä olevasta ilmiöstä. Niiden avulla määritellään jonkin yksittäisen asian ongelmallisuutta ja ratkaisuvaihtoehtoja. Tarinalinjassa voi kytkeytyä yhteen erilaisista käytännöistä peräisin olevien diskurssien piirteitä, käsitteitä ja jäsennyksiä (Hajer 1995; Vehmas 2002). Esimerkiksi kestävä kehityksen tarinalinja yhdistää aiemmin ristiriitaisena näytetyneet ympäristön suojelupäämäärät sekä sosiaaliset ja taloudelliset

tavoitteet muodostaen laajasti jaetun tarinalinjan toivotusta tulevaisuudesta (Häikiö 2012b).

Politiikkaprosesseissa tarinalinjoilla on keskeinen rooli, sillä ne tarjoavat kommunikaation mahdollistavia yhteisiä viitepisteitä. Samalla ne myös sulkevat pois vaihtoehtoisia tapoja määrittellä yhteiskunnallisia ongelmia ja ratkaisuja niihin. Vaihtoehtoiset tavat käsitteellistää ilmiötä marginalisoituvat ja muuttuvat epäuskottaviksi. Tarinalinjojen muodostama sulkeuma määrittää mistä asioista tietyssä politiikkaprosessissa voi keskustella ja miten niistä voi keskustella. Sen ulkopuolelta tulevat kannanotot ja siihen kiinnittymättömien käsitteiden käyttäminen näyttää ”asian vierestä puhumiselta” ja merkityksettömältä politiikkaprosessin kannalta.

Tarinalinjat eivät ole kytkeytyneitä niinkään yksittäisiin toimijoihin, vaan siihen tilanteeseen ja kontekstiin missä vuorovaikutus tapahtuu. Käytännössä siis yksi ja sama toimija voi erilaisissa tilanteissa ja konteksteissa käyttää erilaisia tarinalinjoja. Esimerkiksi kansalaisjärjestön edustaja voi kehystää ilmastokysymyksen eri tavalla kommentoidessaan energiapoliittista lakiesitystä asiantuntijan ominaisuudessa eduskunnan valiokunnassa kuin kirjoittaessaan ilmastomuutoksen torjunnasta järjestön omassa jäsenlehdessä.

Kun politiikkaprosesseja jäsennetään argumentatiivisen diskursusanalyysin lähtökohdista, tavoitteena on tunnistaa politiikkaprosessia rakenteistavia ja politiikkaan institutionalisoituja tarinalinjoja. Nämä tarinalinjat määrittävät millaisilla argumenteilla keskusteluun tai päätöksentekoon voi osallistua. Näkökulma mahdollistaa yhteisesti jaetun ongelmanmäärittelyn ja siihen pohjaavien keskustelun ”pelisääntöjen” eli politiikkaprosessin sulkeuman analysoimisen. Se kohdistaa huomion siihen, että erilaisista tavoitteista ja näkemyksistä huolimatta toimijoiden pitää käsittää keskustelun kohteena olevat kysymykset yhdenmukaisella tavalla. Samalla analysoidaan sitä, miten erilaiset käsitteet, ideat ja toimijat kytkeytyvät yhteisesti jaettuun ongelmanmäärittelyyn.

Päästökaupan merkityksen muodostuminen määrittelykamppailuissa

Päästökauppalainsäädäntöä koskeva kansallinen päätöksenteko näytetty asiakirjojen valossa varsin teknisenä ja asiantuntijakeskeisenä keskusteluna. Poliittikkaprosessi pitää kuitenkin sisällään myös erilaisia määrittelykamppailuja. Havainnollistamme näitä määrittelykamppailuja tarkastelemalla kestävyiden ja kestävä kehityksen käsitteitä päästökauppakeskustelussa. Päästökauppalainsäädäntöä kommentoivat toimijat pyrkivät kestävyiden käsitteen avulla kiinnittämään merkityksiä päästökauppaan ja sen toimeenpanoon.

Kestävä kehitys on tyhjä merkittäjä, joka muodostuu konkreettisten politiikkaprosessien kontekstissa helposti solmukohdaksi. Kelluvuus tai tyhjyys tarkoittaa, että se voidaan määritellä monella tavalla. Lähtökohtana voi olla esimerkiksi kestävyiden määrittely niin, että ympäristökysymysten huomioiminen on ensisijaista kaikessa yhteiskuntapolitiikassa tai sitten niin, että kysymys on taloudellista kestävyttä korostavasta kehityspolitiikasta (Häikiö 2005).

EU:n päästökauppadirektiivi loi perustan kestävä kehityksen solmukohdan muodostumiselle. Vaikka direktiivissä ei suoraan mainita kestävä kehityksen käsitettä, se sisältää kestävä kehityksen perusajatukset ympäristön, talouden ja sosiaalisen kehityksen yhteen kietoutumisesta:

- (5) Yhteisö ja sen jäsenvaltiot ovat sopineet täyttävänsä yhteisesti Kioton pöytäkirjan mukaiset sitoumuksensa ihmisten toiminnasta aiheutuvien kasvihuonekaasujen päästöjen vähentämisestä päätöksen 2002/358/EY mukaisesti. Tällä direktiivillä on tarkoitus myötävaikuttaa siihen, että Euroopan yhteisö ja sen jäsenvaltiot täyttävät sitoumuksensa tehokkaammin, järjestämällä tehokkaat kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien eurooppalaiset markkinat ja siten, että siitä koituu mahdollisimman vähän haittaa talouden kehitykselle ja työllisyydelle. (Direktiivi 2003/87/EY)

- (20) Tällä direktiivillä rohkaistaan energiatehokkaampien ja vähemmän päästöjä tuotantoyksikköä kohden aiheuttavien tekniikoiden käyttöön, sähkön ja lämmön yhteistuotantoon tarkoitettu tekniikka mukaan lukien, kun taas hyötylämmön tarpeeseen perustuvan sähkön ja lämmön yhteistuotannon edistämisestä sisämarkkinoilla edistetään erityisesti sähkön ja lämmön yhteistuotantoon tarkoitettuja tekniikoita. (Direktiivi 2003/87/EY)

Kestävän kehityksen ulottuvuuksina poliittisessa ja tieteellisessä keskustelussa painottuvat ympäristö- sekä sosiaaliset ja taloudelliset tekijät. Tavoitteena on löytää ratkaisuja, joissa nämä ulottuvuudet vahvistavat toisiaan. Tällaisissa ratkaisuissa ympäristökysymykset eivät ole ristiriidassa taloudellisten tai sosiaalisten tavoitteiden kanssa vaan ympäristökysymysten huomioiminen edistää taloudellista ja sosiaalista kehitystä (Jabareen 2008). Direktiiviesityksessä päästökauppa artikuloidaan nimenomaan tällaisena keinona ja toimenpiteenä. Se yhdistää kasvihuonekaasujen päästöjen aiheuttaman ympäristöuhan ratkaisun siihen, että talouden kehitys tai sosiaaliset tavoitteet työllisyydestä eivät vaarannu. Teknologia ja sen kehittäminen artikuloidaan keskeiseksi keinoksi edistää talouden ja työllisyyden kehittymistä sekä ympäristön kestävyyttä. Sosiaalinen kestävyys on erityisesti EU:n sisäistä työllisyyden ylläpitämistä ja lisäämistä.

Päästökaupan kansallisen toimeenpanon yhteydessä kestävyys muodostui käsitteeksi, johon toimijat kiinnittivät erilaisia merkitysisältöjä perustellakseen omia näkemyksiään ja vaatimuksiaan päästökaupasta ja yhteiskuntapolitiikan suunnasta. Niin elinkeinoelämä, ammattiyhdistysliike kuin ympäristöjärjestötkin artikuloivat kestävyuden osaksi päästökauppaa ja omia tavoitteitaan päästökaupan toteuttamiseksi. Nämä tulkinnat rakentuivat suhteessa toisiinsa, mikä on solmukohdan kehittymisen perusehto. Ne olivat toistensa vastadiskursseja tilanteessa, jossa ei ollut vahvaa hegemonista diskurssia määrittämässä päästökaupan kansallisia merkityksiä.

Esimerkiksi perusteollisuuden työntekijöitä edustavan Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestön, SAK:n, lausunnoissa kestävä kehitys

liitetään teollisuuden toimintaedellytyksiin ja työllisyyden turvaamiseen:

Perusteellisuus on suomalaisen hyvinvointiyhteiskunnan selkäranka, joka merkittävästi tukee myös alueellista tasa-arvoa maassa, sillä tuotantolaitokset sijaitsevat muualla kuin pääkaupunkiseudulla. (...) Kestävän kehityksen periaatteiden mukaisesti ilmastomuutoksen estäminen on tehtävä niin, että huomioon otetaan myös taloudelliset näkökohdat, ennen muuta työllisyys ja kansalaisten hyvinvointi. Myös päästökaupan käyttöönotto on toteutettava niin, ettei vaaranneta työpaikkoja eikä investointeja Suomessa. (SAK:n lausunto ympäristövaliokunnalle 20.2.2002)

Lausunto ei kyseenalaista kestävän kehityksen tavoitetta, ilmastomuutoksen torjunnan tarpeellisuutta tai päästökaupan toimeenpanoa. Ne saavat kansallisen merkityksensä taloudellisina kysymyksinä. Kestävän kehityksen määrittely rakentuu suhteessa siihen oletukseen, että päästökaupan toteuttamisessa kansallisesti tärkeät taloudelliset tekijät ja perusteellisuuden toimintaedellytykset voivat heikentyä, jos kustannukset nousevat. Lausunnossa perinteinen teollisuus ja sen taloudellisten toimintaedellytysten turvaaminen määritellään kansalaisten hyvinvoinnin edellytykseksi. Kansalaisten hyvinvointi puolestaan on lausunnossa kestävän kehityksen periaatteiden keskeinen tekijä. Näin kestävä kehitys tulee määriteltyä kansalaisten hyvinvointiin liittyvänä taloudellisena kysymyksenä ja päästökauppa tätä hyvinvointia potentiaalisesti uhkaavana ilmastomuutoksen estämisen keinona. Kansalaisten hyvinvoinnin mahdollistaminen ja turvaaminen on ollut ja on edelleen yksi suomalaisen hyvinvointivaltion tavoitteista (Anttonen ym. 2012). Se on kulttuurisesti vahva merkittäjä.

Ympäristöjärjestön lausunnossa, jossa arvostellaan hanke-mekanismien linkittämistä päästökauppajärjestelmään, kestävä kehitys taas liitetään uuden teknologian käyttöönottoon:

Suomen kasvihuonekaasupäästöt ovat kasvaneet huomattavasti (ilmasto)strategiassa oletettua nopeammin. Siksi Suomen ilmasto-politiikassa on nyt keskityttävä kasvavien päästöjen rajoittamiseen kotimaassa energiansäästöä ja uusiutuvia energiamuotoja edistämällä. (...) Kestävän kehityksen mukaisen teknologian siirron pitää olla projektitoiminnan keskeisimpänä tavoitteena. Lähtökohtana ei saa olla halpojen päästöoikeuksien pumpaaminen EU:n päästökauppaan. Mikäli mekanismien käyttö johtaa siihen, että teollisuusmaat viivyttävät kotimaisten toimien aloittamisessa, tämä syö kehitysmailta halua liittyä päästövähennysrintamaan. (Suomen luonnonsuojeluliiton lausunto talousvaliokunnalle 7.11.2003)

Tässäkin lausunnossa vedotaan kestävän kehityksen tavoitteeseen, ilmastonmuutoksen torjunnan välttämättömyyteen, mutta näiden päämäärien merkitys muodostuu siitä, että tehdyt toimenpiteet eivät ole olleet ympäristön kannalta riittäviä. Kestävän kehityksen määrittelyn perustana on oletus siitä, että tuotantoprosessien uudistuminen on välttämätöntä teollisuusmaissa ja kehitysmaissa. Uhkana on, että teollisuusmaat eivät ole halukkaista uudistamaan omaa energiantuotantoaan, lisäämään energiansäästöä tai ylipäätään vähentämään kansallisia päästöjä. Teollisuusmaat pyrkivät välttämään muutoksia ja kustannuksia sekä päästökaupan taloudellisia riskejä.

Artikulaatiokäytäntöjen tarkastelu nostaa esiin, että prosessiin osallistuvilla ammattiyhdistysliikkeen edustajilla ja ympäristöjärjestöjen edustajilla on vastakkaisia näkemyksiä tavoiteltavasta yhteiskunnallisesta muutoksesta ja konkreettisista keinosta. Toimijat myös tunnistavat keskeiset erot näkemyksissään, kuten kannanotoista käy ilmi. Lausunnot perustuvat molempien osapuolten tunnistamille näkemyks- ja tulkintaeroille.

Kun SAK:n lausunnossa esitetään, että ”huomioon otetaan myös taloudelliset näkökohdat” tai ”on toteutettava niin, ettei vaaranneta työpaikkoja”, se sisältää myös oletuksen, että päästökauppaan sisältyy muita tavoitteita ja mahdollisia ratkaisuja. Nämä toiset tavoitteet, jotka lausunnossa pyritään syrjäyttämään, ovat ympäristö-

tavoitteita ja ratkaisuja, joissa kestävä kehitys ei määrity ensisijaisesti taloudellisenä kysymyksenä. Luonnonsuojeluliitto puolestaan käyttää lausunnossaan sanontoja ”on nyt keskityttävä” tai ”lähtökohtana ei saa olla”. Lausumat sisältävät suoran viittauksen siihen, että nykyinen ilmastopoliitiikka on käytännössä epäonnistunut, koska se on suosinut olemassa olevaa teollisuutta. Pyrkimyksenä on syrjäyttää niiden käytäntöjen ensisijaisuus, jotka määrittävät kestävä kehityksen nykyisenkaltaista kehitystä ja taloutta ylläpitävänä ajattelutapana. Näin Suomen luonnonsuojeluliiton tulkinta haastaa SAK:n ja (laajemmin teollisuuden) tulkinnan päästökaupan tavoiteltavista käytännöistä.

Kestävästä kehityksestä tehdyillä tulkinnoilla oli seurauksia siihen, millainen päästökauppajärjestelmä näytti tavoiteiltavalta eri toimijoiden näkökulmista. Lausuntojen perustella keskeinen merkityskamppailu päästökauppakeskustelussa rakentuu taloudellisista syistä varovaista toimeenpanoa kannattaneiden ja ympäristösyistä ilmastopoliittista aktiivisuutta korostaneiden tulkintojen välillä. Teollisuuden, elinkeinoelämän ja ammattiyhdistysliikkeen edustajat suosivat varovaista toimeenpanoa. Heillä oli huoli siitä, miten uusi järjestelmä vaikuttaisi kotimaisen, erityisesti energiaintensiivisen teollisuuden kilpailukykyyn ja siten työpaikkojen määrään. Ne suosittivatkin päästöoikeuksien jakamista ilmaiseksi teollisuudelle ja päästöoikeuksien hintaa laskevien joustomekanismien kytkemistä järjestelmään. Ympäristöjärjestöjen edustajat puolestaan puolsivat päästökauppajärjestelmän nopeaa käynnistämistä, mutta esittivät järjestelmään vielä ehdotettua voimakkaampaa ympäristöohjausta. Ilmastopoliittisen aktiivisuuden puolestapuhujien mukaan päästöjen enimmäismäärä olisi pitänyt määritellä esitettyä pienemmäksi ja ilmaisten päästöoikeuksien rinnalle ne toivoivat oikeuksien huutokauppaamista yrityksille. Ympäristöjärjestöt halusivat myös rajoittaa ja säädellä joustomekanismien käyttöä varmistaakseen niiden todelliset päästövähennykset ja myönteiset ympäristövaikutukset.

Tyhjänä merkitsijänä kestävä kehitys oli hyödyllinen käsite kaikille politiikkaprosessiin osallistuneille. Se sai toimija- ja tilannekohtaisia tulkintoja ja sopi näin päästökaupan politisoimiseen. Perusteollisuuden

työntekijöiden edustajalle kestävä kehitys oli työllisyyden ja hyvinvoinnin turvaamista. Ympäristöjärjestöä edustaville se oli puolestaan konkreettista energiansäästöä ja uusia teknologisia ratkaisuja. Osallistajat merkityksellistivät kestävän kehityksen siten, että heidän tulkintansa asettivat toisten osapuolten päästökauppaan liittyvät tavoitteet ja ratkaisut kyseenalaisiksi ja heidän omat tavoitteensa ensisijaisiksi tavoitteiksi ja ratkaisuksi.

Artikulaatiokäytäntöjen tarkastelu paljastaa näkyvien kamppailujen ohella politiikkaprosessin käsitteellisiä kiistoja ja marginaalisia tulkintoja. Esimerkiksi kestävän kehityksen käsite toimi päästökauppaprosessissa avaumana kiistaan, joka koskee suomalaisen yhteiskunnan tulevaisuuden tavoitteita ja suuntaa, sekä ylikansallisiin määrittelykamppailuihin kestävyiden käsitteestä. Päästökauppaprosessin osallistujien tulkintaerot kestävästä kehityksestä jäsenyivät kahden ekologisen kestävyiden ulottuvuuden mukaisesti. Luonnonvarojen käytön tehokkuutta korostava tulkinta (efficiency) ja ympäristön kantokyvyn rajoja ja ihmisen toiminen ympäristöön kohdistaman kulutuksen rajoituksia korostava tulkinta (sufficiency) on leimannut ympäristökysymyksen ympärillä käytyä keskustelua 1970-luvulta lähtien (esim. Hajer 1995; Huber 2000). Sosiaalisen kestävyiden merkitys taas voidaan määritellä joko kansalliseksi tai globaaliksi. Esimerkiksi SAK:n kannanotoissa sosiaalinen kestävyys määrittyy kansallisesti, työllisyydeksi ja suomalaisten hyvinvoinniksi, kun taas Suomen luonnonsuojeluliiton lausunnossa sosiaalinen kestävyys viittaa eri asemassa olevien maiden ja niiden kansalaisten väliseen globaaliin suhteeseen. Myös tämä on ollut yksi kestävän kehityksen käsitteeseen sisältyvistä määrittelykamppailuista (Cooper & Vargas 2004).

Päästökaupan määrittelyn kannalta kestävän kehityksen solmukohta muodostui siten niiden keskeisten kiistojen varaan, jotka ovat jäsentäneet talouden, sosiaalisen ja ympäristön välistä suhdetta viimeiset vuosikymmenet. Vaikka kestävästä kehityksestä on tullut yleisesti käytetty ja hyväksytty käsite politiikkatavoitteiden merkityksen muodostumisen prosesseissa, mikään yksittäinen tulkintatapa ei ole

vakiintunut hegemoniseksi. Kestävyyden ja kehityksen suhde tulee aina uudelleen tulkittavaksi tilannekohtaisissa määrittelykamppailuissa.

Analyttisesti artikulaatiokäytännöt tarjoavat mahdollisuuden tarkastella paitsi äänekkäitä poliittisia kiistoja, myös hienovaraisia poliittisia määrittelykamppailuja, jotka eivät välttämättä ole kovin näkyviä. Arkikeskustelussa monet määrittelykamppailut saattavat näyttää jopa yksimielisyydeltä, kun keskustelussa toistuvat tietyt, solmukohdassa keskeiset käsitteet. Käsitteet voivat kuitenkin saada hyvin erilaisia merkityksiä ja sisältöjä. Eri toimijat tunnistavat yhteiset solmukohdat, mutta pyrkivät määrittelemään ne kukin omista lähtökohdistaan ja tavoitteistaan katsoen. Keskeistä avautumisessa onkin se, että toimijat tulkitsevat omat tavoitteensa ja itsensä toimijoina muiden tavoitteista ja muista toimijoista erillisinä. Merkitykset muodostuvat eron tekoina ja poissulkemisena sekä kamppailuna siitä, kenen merkityksistä tulee vallitsevia tulkintatapoja.

Yhteiset ongelmanmäärittelyt ja päästökaupan pelisäännöt

Kun päästökaupan toimeenpanoa koskevia lausuntoja tarkastellaan argumentatiivisen diskurssianalyysin näkökulmasta, tarkastelu suuntautuu politiikkaprosessia rakenteistaviin yhteisiin viitepisteisiin, kuten ongelmanmäärittelyihin ja todellisuutta koskeviin oletamiin. Päästökaupan käynnistämisen lähtökohtana oli käsitys, että kasvihuonekaasupäästöjen vähentäminen Euroopan unionissa on suoritettava tavalla, joka ei vaaranna taloudellista kehitystä eikä kilpailukykyä. Esimerkiksi päästökauppadirektiivin (2003/87/EY) tarkoituksena määritellään ”*myötävaikuttaa siihen, että Euroopan yhteisö ja sen jäsenvaltiot täyttävät (Kioton pöytäkirjan mukaiset) sitoumuksensa tehokkaammin, järjestämällä tehokkaat kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien eurooppalaiset markkinat ja siten, että siitä koituu mahdollisimman vähän haittaa talouden kehitykselle ja työllisyydelle*”. Saastuttaja maksaa -ajattelun mukaisesti pyrkimyksenä oli tehdä päästöjen rajoittamisesta myös

taloudellisesti järkevää ja näin kannustaa yrityksiä päästöjen leikkaamiseen sekä edistää vähäpäästöisen teknologian kehitystä.

Päästökaupan toimeenpanoa koskevassa kansallisessa päätöksenteossa tarinalinjat muodostivat yhteisen perustan, joihin toimijoiden oli suhteutettava näkemyksensä ja vaatimuksensa. Nämä päästökauppaan sisältyvät ongelmanmäärittelyt ja tavoitteenasettelut rajasivat, millaisilla argumenteilla ja millaisista puhujan asemista käsin päästökaupan toimeenpanoa koskevaan keskusteluun oli mahdollista osallistua. Päästökaupan toimeenpanoa koskevaan keskusteluun oli käytännössä mahdotonta osallistua uskottavasti argumenteilla, jotka kyseenalaistivat esimerkiksi päästöjen rajoittamisen tarkoituksenmukaisuuden tai sivuuttivat taloudelliset näkökohdat. Tämä toimeenpanoon sisältyvä keskustelun pelisääntöjen määrittely tekee politiikkainstrumenteista ja toimintapolitiikoista itsessään poliittisia (Laine & Peltonen 2003; Hajer 2003b).

Sulkeuman voima nousee esiin vertailtaessa eri intressiryhmien lausuntoja päästökauppajärjestelmää koskevasta direktiiviesityksestä (KOM 2001/581). Vaikka varovaista toimeenpanoa ja aktiivista ilmastopolitiikkaa tavoittelevat edustivat eri näkemyksiä päästökaupasta ja sen toimeenpanon yksityiskohdista, he argumentoivat yhteisten, direktiiviesitykseen kirjattujen viitepisteiden ehdoilla. Esimerkiksi toimien legitimitettiin arvioitiin taloudellisesta näkökulmasta ja näkemyksiä oikeutettiin suhteessa kustannustehokkuuden tavoitteeseen. Taloudellisen näkökulman hegemoniaa havainnollistaa esimerkiksi se, että kaikki toimijat ympäristöjärjestöjä myöten vetosivat siihen lausunnoissaan.

Ympäristöjärjestö Dodo ry käsitteli kannanotossaan ympäristödirektiiviehdotusta taloustieteen käsittein puhuen kasvihuonekaasujen ulkoiskustannuksista, toimialojen kustannuksista ja kilpailukyvyyn ylläpitämisestä. Näin se merkityksellisti päästökauppajärjestelmän osana kokonaisvaltaista ja ympäristövaikutuksiltaan merkittävää ilmastopolitiikkaa, joka ei kuitenkaan vaadi taloudellisia uhrauksia.

Euroopan komission ehdotus päästökauppadirektiiviksi on päätavoitteiltaan kannatettava. Direktiivin käyttöönotto luo selkeät ja

tasapuoliset pelisäännöt kasvihuonekaasujen ulkoiskustannusten sisällyttämiselle eri toimialojen kustannuksiin ja johtaa näin joustavaan ja tehokkaaseen päästöjen vähentämiseen EU:n alueella. Sovittamalla selkeisiin ja pitäviin kiintiöihin perustuva päästökauppa muihin politiikkatoimiin kuten verotukseen ja uusiutuvien energialähteiden tukemiseen voidaan EU:lle luoda kokonaisvaltainen ilmastopoliitiikka jolla on todellisia ympäristövaikutuksia. Hyvin suunniteltu kokonaisuus takaa myös parhaiten eri alojen tasapuolisen kohtelun ja kilpailukyvyn ylläpitämisen. (Ympäristöjärjestö Dodo ry:n lausunto ympäristövaliokunnalle 19.2.2002)

Samoin WWF Suomi esitti aktiivista ilmastopoliittikkaa puoltavan näkemyksenä taloudellisin näkökohtiin vedoten:

Jos luotettavaa EU:n laajuista päästökauppajärjestelmää ei saada aikaiseksi, johtaa se vastaavasti direktiivin vaikutuspiiriin kuuluvien toimialojen päästöjen rajoittamiseen tiukemmin poliittisin toimin, jotta Kioton pöytäkirjan laillisesti sitovat tavoitteet saavutetaan. Teollisuudelle nämä kotimaiset toimet – korkeat hiilidioksiditai energiaverot tai muut ohjaustoimet – ovat todennäköisesti kalliimpia kuin EU:n laajuinen päästökauppajärjestelmä (WWF, lausunto ympäristövaliokunnalle 19.2.2002)

Päästökaupan toimeenpanoa puoltavat ympäristöjärjestöt vetosivat lausunnoissaan järjestelmän kustannustehokkuuteen ja edullisuuteen sekä kilpailukyvyn ylläpitämiseen. Ne omaksuivat argumentaationsa lähtökohdaksi päästökauppadirektiiviin institutionalisoidun kustannustehokkuuden ja taloudellisuuden tavoitteen sekä käsityksen siitä, että ilmastopoliittisen ohjauksen hyväksyttävyyttä riippuu sen edullisuudesta.

Teollisuuden työnantajien ja palkansaajien lausunnoissa taas esitettiin Suomelle varovaista strategiaa päästökaupan toimeenpanoon, sillä liian nopean toimeenpanon ja pakollisen ohjauksen pelättiin heikentävän teollisuuslaitosten kansainvälistä kilpailukykyä.

Globaaleilla markkinoilla toimivat yritykset eivät voi siirtää (päästökaupan myötä) kohonneita (tuotanto)kustannuksia tuotteen hintaan, jolloin pahimmillaan markkinaetua saisivat EU:n ulkopuolella toimivat tehottomat laitokset. Direktiiviehdotukseen sisältyikin suuri vaara, että se rajoittaa talouskasvua ja asettaa Suomen teollisuuden huonompaan asemaan kuin kilpailijat (Teollisuuden työnantajien lausunto ympäristövaliokunnalle 8.2.2002)

SAK suhtautuu esitetyn kaltaiseen pakolliseen päästökauppaan vuodesta 2005 alkaen suurin varauksin. (...) Suomi todettiin äskettäin kansainvälisessä vertailussa kestäväen kehityksen mallimaaksi. On hyvin todennäköistä, että suomalainen teollisuus joutuisi kuitenkin esitetyssä järjestelmässä maksajan rooliin, jos tuotantoa kotimaassa laajennetaan. Ylimääräinen lisäkustannus päästöoikeuksien ostona tai sakkoina voisi vaarantaa investoinnit ja työpaikat Suomessa. (SAK:n lausunto ympäristövaliokunnalle 20.2.2002)

Taloudellisuuden ja kilpailukyvyn turvaamisen tavoite kääntyi perusteluksi päästökauppaa vastaan vetoamalla kustannuksiin joita päästökaupan – luvasta joustavuudesta huolimatta – arvioitiin saavan aikaan. Lausunnot havainnollistivat myös, kuinka päästöjen rajoittaminen, saastuttaja maksaa -periaate ja kestäväen kehityksen tavoite toimivat samaan tapaan jaettuina viitepisteinä. Kestäväen kehityksen tavoitteita ei kyseenalaistettu, vaan myös varovaista ilmastopoliittista strategiaa puolusteltiin sitä hyödyntäen. Yksi esimerkki tästä on toistuva argumentti ”Suomi on jo kestäväen kehityksen mallimaa”, eikä sen edistyksellistä teollisuutta näin ollen tulisi raskauttaa päästökaupan kaltaisilla lisäkustannuksilla.

Vaikka teollisuuden ja ympäristöjärjestöjen kantojen voidaan katsoa edustavan valiokunnissa esitettyjen näkemysten ääripäitä, ne rakentuvat suhteessa samoihin päästökauppadirektiiviin instituutionalisoituihin tarinalinjoihin ja tavoitteisiin. Päästökauppadirektiiviin sisältyvät tavoitteet päästövähennysten kustannustehokkuudesta ja kilpailukyvyn turvaamisesta muodostuvat päästökaupan toimeenpa-

non kontekstissa diskursiiviseksi sulkeumiksi, eli itsestäänselvyyksiksi, joihin kaikki keskusteluun osallistuvat toimijat suhteuttavat oman argumentaationsa.

Toisena esimerkkinä sulkeumasta on päästökauppaan politiikkana sisältynyt ja päästökauppakeskustelua jäsentänyt teknologiaoptimistinen tulkinta kestävästä kehityksestä ja ilmastonmuutoksen hillinnästä. EU:n ilmastopolitiikan ja siihen liittyvän päästökauppalainsäädännön lähtökohtana on käsitys ilmastonmuutoksesta teknologisena haasteena, johon tulee puuttua kannustamalla uusiin innovaatioihin ja tuotantoprosessien tehostamiseen. Tämä teknologiavetoinen ongelmanmäärittely on lähtökohtana myös hankemekanismeihin perustuvassa päästökaupassa, joka mahdollistaa teollisuuslaitoksille päästöoikeuksien hankkimisen rahoittamalla hankkeita EU:n ulkopuolella ja siirtymätalousmaissa.

Kommentoidessaan hankemekanismien käyttöä osana EU:n päästökauppaa sekä niitä arvostelevat ympäristöjärjestöt että niiden käyttöä puoltavat teollisuuden edustajat rakensivat argumenttinsa teknologiaoptimistisen tarinalinjan ehdoilla. Koska lausunnot laadittiin suhteessa direktiiviesitykseen, ne samalla argumentoivat saman diskursiivisen sulkeuman sisällä ja hyödyntäen sen tarinalinjoja. Suomen luonnonsuojeluliitto siteeraa linkkidirektiivistä talousvaliokunnalle antamassaan lausunnossa suoraan direktiiviesityksen perusteluosaan, jossa todetaan:

Mikäli (päästöoikeuksien) markkinahintaa pyritään alentamaan, se voi myös viivästyttää kaikkein lupaavimpien päästövähennysteknologioiden kehitystä EU:ssa. Nämä teknologiat ovat kuitenkin tarpeen, jotta voidaan torjua ilmastonmuutosta keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä.” (Suomen luonnonsuojeluliitto 7.11.2003).

Lausunto hyödynsi direktiiviesitykseen sisäankirjoitettua tarinalinjaa, joka kehysti ilmastonmuutoksen teknologiseksi haasteeksi. Ilmastopoliittista ohjausta puolestaan tuli arvioida suhteessa siihen, missä määrin se kannusti ja tuki uuden teknologian käyttöönottoa. Myös

suomalaisten ympäristöjärjestöjen yhteinen lehdistötiedote esitti vastaavan perustelun hiukan eri sanamuodossa:

[Kioton pöytäkirjan hankemekanismit EU:n päästökauppaan yhdistävä] direktiivi voi johtaa siihen, että yritykset luistavat omista päästövähennystoimistaan toteuttamalla ympäristön ja todellisten päästövähennysten kannalta arveluttavia hankkeita muualla tai ostamalla tällaisista hankkeista hankittuja päästöoikeuksia markkinoilta. Tämä puolestaan hidastaisi sellaisten uusien teknologioiden käyttöönottoa, joita maailma tarvitsee mitä pikimmin fossiilisista polttoaineista luopuakseen (Natur och Miljö, Greenpeace, Suomen luonnonsuojeluliitto, Luonto-Liitto, Dodo ry ja Maan ystävät -järjestöjen lehdistötiedote 15.10.2003)

Tulkinta ilmastonmuutoksesta ongelmana, jonka ratkaisemisessa uudet teknologiset ratkaisut ja taloudelliset kannusteet ovat avainasemassa, esiintyi myös lausunnoissa, joissa esitetään vastakkaisia näkemyksiä hankemekanismien käytöstä:

Suomen teknologiateollisuus kantaa vastuunsa ilmastonmuutoksen torjunnassa ja kehittää yhä uusia ratkaisuja ilmastonmuutoksen hillitsemiseksi. Tämä voi kuitenkin tapahtua vain, jos yritysten toimintaympäristö säilyy kilpailukykyisenä ja resurssit, jotka on suunniteltu kohdistettavaksi tutkimukseen ja kehittämiseen eivät valu muualle. EU:n Lissabonin strategia edellyttää EU:n teollisuuden kilpailukyvyn nostamista maailman kärkeen vuoteen 2010 mennessä. (...) Päästökauppadirektiivin muuttaminen enemmän joustoja sallivaksi (...) olisi askel oikeaan suuntaan. (Teknologiateollisuus. Lausunto talousvaliokunnalle 4.11.2003)

Vaatiessaan rajoituksia hankemekanismien käytölle päästökaupparjestelmässä ympäristöjärjestöt käyttivät argumentaatioissaan siis samaa teknologiaoptimistista tarinalinjaa kuin hankemekanismien käytön rajoituksia vastustavat teollisuuden edustajat.

Vaikka päästökaupan toimeenpanon yhteydessä esitettiin erilaisia ja vastakkaisia näkemyksiä esimerkiksi päästökaupan pakollisuudesta, päästöoikeuksien alkujaosta tai hankemekanismien käytön rajoittamisesta, keskustelua jäsensivät yhteiset tarinalinjat eli sulkeumat, jotka kiinnittyivät politiikkaprosessiin. Päästökauppadirektiiviin ja Kioton pöytäkirjaan institutionalisoidut taloudellisen kasvun, teknologian kehittämisen ja markkinalähtöisten toimintatapojen varaan rakentuvat ilmastopoliittiset ongelmanmäärittelyt ja tavoitteet määrittivät osallistujille mahdolliset puhuja-asemat. Kommentoidessaan päästökaupan toimeenpanoa koskevia lakiesityksiä kaikki osapuolet tunnistivat politiikkaprosessin sulkeuman ja toimivat sen ehdoilla.

Toimijat käyttivät politiikkaprosessin tarinalinjoja strategisesti rakentaessaan hyväksyttäviä argumentteja omien näkökantojensa tueksi. Näin argumentaatio kaikkine ristiriitoinen ja erimielisyyksineen ylläpiti päästökaupan institutionalisoituneita tulkintoja. Vaihtoehtoiset tulkinnat ilmastomuutoksesta ja sen hallintakeinoista rajautuivat keskustelun ulkopuolelle.

Päästökauppalainsäädännön toimeenpanon analyysi merkitysten sulkeutumisen näkökulmasta nostaa esiin ongelmanmäärittelyiden voiman ja poliittisuuden. Koska toimintapolitiikat nojaavat tiettyihin ongelmanmääritelmiin, ne myös rajaavat asiat, jotka niiden toimeenpanoa koskevassa keskustelussa on mahdollista politisoida ja argumentit, jotka näyttäytyvät uskottavina. Päästökauppa politiikkana ja ohjauskeinona nojasi teknologia- ja talouskeskeiseen tulkintaan ilmastokysymyksestä. Tulkinta rajasi prosessin osallistujia ja näille avautuvia toimintamahdollisuuksia. Tietynlaisiin todellisuutta koskeviin tulkintoihin kiinnittyneenä käytäntönä päästökauppa ylläpiti hegemonisia tulkintoja ilmastomuutoksen merkityksestä poliittisessa päätöksenteossa.

Lopuksi

Tässä luvussa olemme käsitelleet merkityksen muodostumista politiikkaprosessissa käyttäen esimerkkinä EU:n laajuisen päästökaupan kansallista toimeenpanoprosessia. Luvun tavoitteena on ollut havainnollistaa valitun teoreettisen näkökulman merkitystä politiikkaprosessien tunnistamisessa ja tulkinnassa, sekä kuvata merkityksen muodostumista politiikkaprosessia avaavissa merkityskamppailuissa ja sen sulkevilla ongelmanmäärittelyissä. Valitut analyttiset lähtökohdat ohjaavat tulkitsemaan ja tarkastelemaan ilmiön tietynlaisia piirteitä ja samalla määrittävät millaisena tutkittava ilmiö näyttäytyy.

Soveltamamme post-strukturalistinen diskurssianalyysi ohjaa tarkastelemaan merkityksen muodostumisen prosessia erojen varaan rakentuvana kamppailuna, jossa kiistaa konkreettisista politiikkakysymyksistä käydään jonkin yhteiskunnallisesti tärkeän käsitteen ympärillä. Kiistat avaavat mahdollisuuden politisoida konkreettisia, tiettyihin käytäntöihin kytkeytyviä kysymyksiä ja mahdollistavat politiikkakysymysten uudelleen tulkinnat. Argumentatiivinen diskurssianalyysi puolestaan korostaa merkityksen muodostumisen prosessia sulkeumana, yhteisten ongelmien ja tavoitteiden määrittelynä. Jaetut tarinalinjat mahdollistavat keskustelun ja poliittisten päätösten tekemisen. Keskusteluun osallistuvat käyttävät strategisesti hyväkseen tarinalinjojen tarjoamia ja legitimoimia puhuja-asemia. Näin ne mahdollistavat konkreettisten politiikkakysymysten käsittelyn ja poliittisesti hyväksyttävät ratkaisut tietynlaisen sulkeuman ehdoilla.

Päästökauppalaainsäädännön valmistelu- ja toimeenpanoprosessin aikana laaja toimijoiden joukko, kuten ympäristöjärjestöt, ammattiyhdistysliike ja elinkeinoelämän edustajat, ottivat kantaa päästökauppaan ja sen toimeenpanoon. Abstraktin, ja yhteiskunnassa lähes huomaamatta tapahtuvan, merkityksen muodostumisen prosessin aikana osallistujat hyväksyivät tai haastoivat yhtäältä politiikkaan sisältyvät ylikansalliset määrittelyt ja toisaalta vallitsevat paikalliset käsitykset. He tulkitsivat ja määrittelivät mahdollisilta näyttäviä politiikkavaihtoehtoja omista lähtökohdistaan. Tässä merkityksen muodostumisen

prosessissa he politisoivat päästökauppaa ja kyseenalaistivat sen lähtökohtia, mutta samalla he muodostivat päästökauppaan liittyvän yhteisymmärryksen ja sen toimeenpanon mahdollistavat merkitykset.

Päästökaupan valmisteluun liittyi erimielisyyksiä, jotka kohdistuivat yhtäältä päästökaupan toimeenpanoa koskeviin yksityiskohtiin. Näkemyseroista huolimatta merkityksen muodostumisen prosessi vakiinnutti ja legitimoiti päästökaupan taustalla olevat periaatteet ja ajattelumallit. Päästökaupan markkinaperustainen lähtökohta ja teknologian merkitystä korostava tulkinta vakiintui valmisteluprosessin aikana päästökaupan, mutta myös laajemmin ilmastomuutosta ja ympäristöongelmien hallintaa koskevan keskustelun kyseenalaistamattomaksi lähtökohdaksi.

Ylikansallisesti ohjattu ja kansallisesti toimeenpantu politiikkaprosessi yhdisteli ylikansallisia ja kansallisia merkityksiä. Ylikansallinen poliittinen ohjaus rajasi kansallista politiikkaprosessia määrittelemällä mahdolliset ja legitimit argumentit sekä käsiteltävän yhteiskunnallisen ongelman keskeiset piirteet ja tavoitteet sen ratkaisemiseksi. Vaikka päästökauppadirektiivi sai Suomessa osakseen myös arvostelua, merkitysten muodostumisen prosessi edisti päästökauppamyönteisten ajattelutapojen vakiintumista.

Tulkitsevassa politiikka-analyysissä merkitysten analysoiminen on keskeinen osa politiikkaprosessien ymmärtämistä. Merkityksiä analysoitaessa on kuitenkin syytä pitää mielessä, että tutkijan käyttämät näkökulmat ja käsitteet vaikuttavat siihen, millä tavoin politiikkaprosessi tulee ymmärrettäväksi. Kun tutkimuskysymykset koskevat toimijoita, esitettyjä argumentteja ja näkökulmia sekä kiistoja, piiloutuvia erimielisyyksiä ja yhteisesti jaettuja käsityksiä, niin post-strukturalistinen diskurssianalyysi ja argumentatiivinen diskurssianalyysi täydentävät hyvin toisiaan. Molemmat mahdollistavat merkityksen muodostumisen analyysin, mutta ne kohdentavat analyttisen katseen hieman eri tavoin.

Mikko Lehtonen (1996, 9) on todennut merkitysten tutkimisesta, että *”Maailman merkityksen eivät suostu ryhmittymään tutkijansa eteen seesteiseen maisemakuvaan. Pikemminkin tutkijan on kasattava kuvaa*

niistä pala palalta. Kuvasta puolestaan tulee pitkälle niiden ajatuksellisten ja käsitteellisten kehysten näköinen joiden avulla se on tuotettu. Tässä mielessä maailman merkitysten tutkiminen on itsekin merkitysten tuottamista.” Esimerkeillämme olemme halunneet osoittaa, että yhden ja saman uudistuksen tai asiakysymyksen ympärille avautuvia politiikkaprosesseja voidaan analysoida niin konsensuksen rakentamisen ja epäpolitisoitumisen kuin kamppailun ja politisoitumisen näkökulmasta. Teoreettis-metodologista näkökulmaa ja käsitteitä vaihtamalla voidaan tuottaa erinäköisiä politiikkaprosesseja jopa yhden ja saman aineiston pohjalta. Lisäksi näkökulmat ja käsitteet voivat vaikuttaa jo siihen, millaisen aineiston kautta tutkija ylipäätään ryhtyy politiikkaprosessia tarkastelemaan.

Teoreettis-metodologisia lähestymistapoja politiikkaprosessien tulkintaan on olemassa lukuisia eikä mikään niistä lähtökohtaisesti ole toista parempi tai tuota muita ”todellisempaa” tietoa. Tutkijan tulee kuitenkin muistaa, että hänen käyttämänsä teoreettiset lähtökohdat ja käsitteet vaikuttavat politiikkaprosessista saatavaan tietoon ja sen tulkintaan. Tutkijan on oltava refleksiivinen suhteessa teoreettis-metodologisten valintojensa rajoituksiin ja mahdollisuuksiin ja tunnistettava oma roolinsa ja vastuunsa yhtenä politiikkaprosessin merkitysten tuottajana muiden joukossa.

Viitteet

1. Valiokuntien lausunnot sekä tiedot kuulluista asiantuntijatahoista löytyvät eduskunnan verkkosivujen kautta osoitteesta www.eduskunta.fi. Asiantuntijalausuntoja ei ole verkossa, mutta ne ovat saatavilla eduskunnan arkistossa mikrofilmille tai CD:lle tallennettuna.

4.

POLITIIKAN PERFORMATIIVISUUS TAMPEREEN KESKUSAREENAN SUUNNITTELUSSA

Helena Leino

Tarkastelen tässä luvussa politiikan tilannekohtaista rakentumista medioituneessa yhteiskunnassa (esim. Karvonen 1999; Lehtonen 2001). Näkökulmana on tilanteen ja tapahtumien *performatiivisuus*. Joukko tulkitsevaa politiikka-analyysia soveltavia tutkijoita on viime vuosina pohtinut politiikkaprosessien performatiivista luonnetta (esim. Hajer 2006; 2009; Turnhout ym. 2010; Su 2010; Rättilä 2012; Lehtonen 2013). Performatiivisuuden voi tässä yhteydessä kääntää näyttämöllisyydeksi. Yhteiskunnallisten kysymysten käsittely eri medioissa muodostaa näyttämöitä, joilla käsiteltävät asiat politisoituvat ja politiikkaprosessit avautuvat. Kun asia tai ongelma esitetään julkisella näyttämöllä, kamppaillaan samalla siitä, ketkä tai millaiset toimijat, kuvat ja sanat saavat edustaa tilannetta, siihen liittyviä toimijoita, ongelmia ja asioita. Kuvien ja sanojen esittäjät yrittävät toisin sanoen ohjata yleisöään tunnistamaan tietynlaisen viestin (Rossi 2010, 268).

Politiikkaprosessin sulkeutumisen ja yhteiskuntapoliittisten ratkaisujen muodostumisen kannalta on olennaista kenen tarina vakuuttaa erilaiset yleisöt ja ohjaa julkisuudessa tapaa tulkita ja määritellä käsillä oleva ongelma. Tämän ilmiön analysoimiseen käytän apunani Maarten

Hajerin (2009) näkemystä *politiikan performatiivisesta luonteesta* sekä *toimijoiden performatiivisesta habituksesta*. Avaan käsitteitä empiirisen esimerkin avulla analysoiden Tampereen keskusareenahankkeen julkista keskustelua. Näyttämöllisyys ja siihen liittyvät elementit, kuten rituaalit ja seremoniat ovat näkyvästi läsnä hallinnollisesti vahvasti säädellyissä ja poliittista päätöksentekoa edellyttävissä kaavoitusprosesseissa. Esimerkki kuvastaa tilannetta, jossa esillä olevan asian ja siihen liittyvien valintojen poliittisuus jää julkisilla näyttämöillä taka-alalle politiikan performatiivisten elementtien korostuessa.

Politiikkaprosesseihin kiinteästi kytkeytyvät näyttämöllisyyden elementit ovat kiinnostavia myös siitä syystä, että nykypäivänä katsojat ja yleisö vaikuttavat aiempaa voimallisemmin yhteiskunnallisiin tapahtumakulkuihin. Kansalaiset eivät ole passiivisia viestin vastaanottajia vaan aktiivisia osanottajia, tiedon välittäjiä, jotka voivat vahvistaa ilmiön poliittista ulottuvuutta. Tilanteen kannalta keskeiset toimijat voivat tulla mukaan politiikkaprosessiin hallinnollisten instituutioiden tai perinteisten osallistajien ulkopuolelta. Demokratian legitimitettiin vaikuttavat yhä enemmän suoran osallistumisen muodot ja mahdollisuudet sekä kansalaisten kokemus osallistumisen merkityksellisyydestä ja vaikuttavuudesta politiikkaprosessin eri käänteissä (Wagenaar 2011, 304–305).

Seuraavaksi käsittelen politiikan toimintaympäristön medioitumista avaten tämän jälkeen politiikan performatiivisuuden ja performatiivisen habituksen käsitteitä. Pohdin lyhyesti millä tavoin performatiivinen politiikka muuttaa tulkintaa politiikkaprosessien legitimaation muodostumisesta ja siirryn sen jälkeen analysoimaan Tampereen keskusareenahankkeen kaavaprosessia edellä mainittujen käsitteiden avulla. Lopuksi palaan pohtimaan sitä, millä tavoin tulkitsevan politiikka-analyysin näkökulma mahdollistaa politiikkaprosessien tilannedynamiikan analyysin.

Politiikan moninaiset yleisöt

Viimeisten vuosikymmenten kuluessa poliittinen hallinnon ja kommunikoinnin tapa on muuttunut voimakkaasti länsimaissa yhteiskunnissa. Maailmansotien jälkeisellä ajalla media, erityisesti televisio, tuotti yksiaänistä poliittista informaatiota homogeenisellä pidetylle yleisölle (Crozier 2007, 1). Suomessa sotien jälkeinen yhteiskunnallinen ilmapiiri oli erityisen varovainen eritoten ulkopoliittikan uutisoinnin suhteen. Kontrolloidun uutisoinnin kulttuuri jatkui vahvana aina Neuvostoliiton hajoamiseen saakka (Jääsaari ym. 2010, 222).

Muutos homogeenisestä ja persoonattomasta yleisöstä yksilöitä korostavaan yleisöön alkoi vahvistua televisiossa ja sanomalehdissä 1990-luvulla. 2000-luvulle tultaessa uusi mediateknologia ja erityisesti sosiaalinen media on haastanut perinteisen journalistisen ajattelutavan moni eri tavoin. On esitetty, että median tehtävä ei ole enää kertoa, mitä ihmisten tulee tietää maailmasta, vaan vahvistaa yhteiskunnassa esiin nousevia keskusteluja (Jääsaari ym. 2010, 223–225).

Muutoksella on ollut selvä vaikutus poliittiseen toimintaan. Poliittisen vallan rakentuminen, valtasuhteiden dynamiikka, poliittiset puolueet sekä yksittäiset poliitikot ja virkamiehet toimivat aivan erilaisessa yhteiskunnassa kuin viisikymmentä vuotta sitten. Kommunikaatioteknologian monipuolistuminen on merkinnyt poliittisten näyttämöiden ja yleisöjen monimuotoistumista. (Hajer 2009, 27.) Kun poliittiset toimijat aiemmin tiedottivat asioista yleisölle, nyt he pyrkivät hallitsemaan julkisuutta seuraten ja valvoen erilaisia yleisöjä. Julkisuuden vahva jalansija poliittisessa toiminnassa tarkoittaa myös julkisen hallinnon ja poliittisen kommunikoinnin välisen suhteen uudelleen organisoitumista (Crozier 2007, 1–2).

Aiemmilta vuosikymmeniltä tunnetun klassis-modernistisen hallintomallin piirteet, kuten kulttuurinen yhtenäisyys, hallintoa ylläpitävät instituutiot ja päätöksentekoa ohjaavat säännöt sekä normit ovat hämärtyneet ja menettäneet vaikutusvaltaansa. Bernard Manin (1997) on luonnehtinut tilannetta puhumalla *yleisödemokratian aika-kaudesta*, jossa kansalaisten identiteetit ovat moninaisia ja epäselviä,

kansalaisyhteiskunta on monikerroksinen ja mielipiteet muodostuvat median eri areenoilla. Tämän seurauksena poliittisten toimijoiden vaikutusvalta perustuu entistä enemmän vahvaan julkiseen imagoon (Karvonen 1999; Kantola 2011a). Vaikeasti hallittavien yleisöjen edessä on politiikassa käytetty symboliikka ja poliittisten toimijoiden imagonrakentaminen noussut vaikutusvaltaiseen asemaan korostaen entisestään politiikan näyttämöllistä luonnetta.

Politiikan performatiivisuus ja tulkitseva politiikka-analyysi

Performatiivisuuteen liittyvä käsitteistö on ollut laajassa käytössä yhteiskuntatieteissä 1970-luvulta lähtien. Sitä on sovellettu sosiaalisen toiminnan mikrostruktuurin (sosiaalisten normien, rituaalien ja muun arkipäivän draamallisuuden) tutkimuksessa sekä identiteettien ja sukupuolen 'tehdyn' ja 'toistetun' luonteen teoreettisessa tarkastelussa (esim. Austin 1962; Butler 1990). Sanan voimaa eli kielen performatiivisuutta ja sen tuottamaa yhteiskuntamallia analysoimalla on nostettu esiin esimerkiksi erilaisten tapahtumien rituaalisuus ja seremoniallisuus, sekä seremonioita toimittavien tahojen auktoriteetin rakentuminen (Butler 1993; Laitinen & Rojola 1998).

Tulkitsevassa politiikka-analyysissä Maarten Hajer (2006; 2009) on suunnannut huomionsa politiikan symbolisen ja performatiivisen ulottuvuuden analyysiin. Tavoitteena on ollut hallinnan uskottavuuden analysoiminen uudella tavalla, kysyen, miten julkinen tilanne, erityisesti poliitikoiden ja viranhaltijoiden asemassa, otetaan haltuun (vrt. Rättilä 2012). Näkökulma on hyödyllinen eritoten poliittisesti epävakaiden tilanteiden analyysissä, joissa poliitikot ja virkamiehet pyrkivät aktiivisesti hakemaan vakautta ja uskottavuutta hallinnan tavoilleen (Hajer & Laws 2006).

Poliittisten tilanteiden, käytettyjen diskurssien ja valittujen toimintakäytäntöjen analysoiminen näyttämöllisyytenä mahdollistaa tulkinnot sitä, millaisilla tekniikoilla, toimintatyyleillä ja materiaalisilla artefakteilla toimijoiden arvovalta ja poliittinen uskottavuus muodos-

tuvat. Kun politiikkaa analysoidaan näyttämöllisinä kohtauksina, on pohdittava sitä, miten vuorovaikutus itsessään on performatiivista ja sitä, miten ymmärrys ongelmanmäärittelystä tuotetaan performanssina. Poliittisen vuorovaikutuksen näyttämö konkreettisena, fyysisenä tilana on olennainen analyysin kohde, kuten myös näyttämöllä olevan rekvisiitan tarkastelu. Näyttämöllisyyden analyysiin kuuluu lisäksi käsikirjoituksen purkaminen. Millaisia rooleja ja odotettuja käyttäytymismalleja käsikirjoitus jakaa eri toimijoille? Näyttämöllepanon, kokonaisuuden organisoinnin ja ohjauksen tarkastelu edellyttää vuorovaikutukseen käytettyjen symbolisten elementtien tunnistamista ja analyysia. Millaista symboliikkaa vuorovaikutuksessa käytetään ja kenen hyväksi? Ja lopulta, ilmeneekö näyttämöllä mahdollista vasta-käsikirjoitusta, alkuperäisen käsikirjoituksen haastajaa? (Hajer 2009, 67).

Politiikan näyttämöllisyyden tarkastelu ei välttämättä tarkoita keskittymistä poliittisesti etevään mediapersoonaan tai mediassa paljon näkyvyyttä saavaan yhteiskunnalliseen ”vääryyteen”. Näyttämöllisyys löytyy yhtälailla arkipäiväisistä käytännöistä, kuten opettajan ja oppilaan tai lääkärin ja potilaan rooleista ja vuorovaikutuksesta (esim. Mol 2002; Su 2010). Tällöin performatiivisuutta analysoidaan toiminnan todellistumisen näkökulmasta. Käsikirjoituksen ja rooliin mukaan toimivat vahvistavat performatiivisuutta. Tiettyä käsitteistöä, normeja, maneereja ja materiaalisia käytäntöjä noudattaen toiminta saavuttaa julkisen oikeutuksensa samalla rajaten yhteiskunnallisen keskustelun tilaa.¹

Kysymys ei siis ole yksinomaan puhetapojen tai poliittisen sanoman analyysista, vaan sen analysoimisesta, *miten* vuorovaikutus tapahtuu, *missä yhteydessä* ja *millaiselle yleisölle* viesti esitetään. Materiaaliset käytännöt (Braun & Whatmore 2010), kuten esiintyjien pukeutuminen, mielipidekyselyjen jakaminen tai powerpoint esitysten sisältö ylläpitävät ja vahvistavat näyttämöllisyyttä. Näyttämöllistä politiikkaa toteutetaan ja hallinnan tavoista neuvotellaan vuorovaikutuksessa kansalaisten kanssa, jotka omalta osaltaan osallistuvat performatiivisen politiikan tapahtumiin. Hallinta tapahtuu toisin

sanoen toisiaan seuraavina näyttämöllisinä tilanteina, se ei ole stabiilia ja staattista (Hajer 2009, 54–65).

Performatiivinen habitus

Performatiivinen habitus on toimijan julkinen rooli. Julkisuuden näyttämöillä vaikuttavien ihmisten uskottavuus riippuu siitä, millaisessa roolissa he esiintyvät. Roolivalinta ei ole yksinomaan yksilön itsensä päättävässä, vaan kullakin toimijapositiona on ajan myötä rakentunut ja vakiintunut julkinen rooli. Nopea muutos henkilön käytöksessä, ulkoasussa tai arvomaailmassa suhteessa jo aiemmin omaksuttuun rooliin ja toimintatyyliin ei välttämättä vahvista yksilön uskottavuutta yleisön edessä. Vastaavasti yksilön institutionaalinen asema saattaa edellyttää tietynlaista roolia ja argumentointia, josta poikkeaminen ei ole helppoa tai mahdollista. Performatiivinen habitus on toisin sanoen toimintapositiona, jossa kyseisen toimijan on luontevaa, järkevää tai välttämätöntä toimia (Hajer 2009, 71; Hajer & Uitermark 2009, 93–94). Se ilmentää yksilön arvovaltaa samalla kuitenkin sitä rajoittaen. Performatiivisen habituksen rakentumiseen vaikuttavat monet tekijät, kuten toimijan asema viranhaltijana, ministerinä, kansalaisaktiivina, kulttuurivaikuttajana ja niin edelleen. Aiemmat julkiset esiintymiset ovat tuoneet ammattinimikkeen eteen adjektiivin, jonka myötä performatiivinen habitus täsmentyy yleisölle vaikkapa kärsivän kansanedustajan, jämäkän pääministerin tai temperamenttisen kaupunginjohtajan muodossa.

Toimi ihminen sitten poliitikkona, viranhaltijana tai kansalaisaktiivina, on performatiivisen habituksen sovitettava tilanteeseen. Helpommin tämä onnistuu yksilöiltä, joilla on tilannetajua. Pertti Lappalainen (2002) on kirjoittanut poliittisten tyylin taidosta, joka on tilannekohtaista ja ainutkertaista. Toimijat kykenevät reagoimaan nopeasti siihen, miten tietyssä tilanteessa kannattaa toimia ja mitä tilanne heiltä edellyttää. Valittu toimintatyyli poikii uusia tilanteita, toimintatyyliä ja toimijoita mukaan prosessiin.

Tilannetajuiset ihmiset saavuttavat julkisen uskottavuuden yleisön silmissä nopeammin kuin yhdessä roolissa pysyttelevät toimijat (Kantola 2011b, 169–170). Uskottavat toimijat osaavat käyttää retorisia taitojaan ja draamantajua hyväkseen osallistuessaan poliittiseen prosessiin yhtäaikaaisesti useassa eri mediassa ja vuorovaikutuksessa erilaisten yleisöjen kanssa.

Medioituneessa yhteiskunnassa poliittista uskottavuutta rakennetaan sanomalehtien ja television ohella sosiaalisen median näyttämöillä. Poliittinen vaikuttaminen on tullut yhä riippuvaisemmaksi medioidun kommunikaation eri muodoista. Salli Hakala (2011, 106–111) puhuukin notkeista poliitikoista, jotka kirjoittavat aktiivisesti blogeja, pitävät verkkosivuja ja toimivat sosiaalisessa mediassa. Poliitikassa on tärkeää olla sosiaalisesti aktiivinen, monipuolisesti verkostoitunut, suhteita luova ja vakiintuneita valtarakenteita kyseenalaistava toimija. Mitä useimmalla foorumilla toimija saavuttaa kannattajia näkökulmalleen, vahvistaa se kerrotun viestin, yksittäisen henkilön, ryhmän tai instituution uskottavuutta ja auktoriteetin rakentumista. Kysymys on toisin sanoen poliittisen legitimitetin saavuttamisen keinoista.

Performatiivisen politiikan legitimoituminen

Edustukselliseen demokratiaan perustuvan järjestelmän kautta valituilla poliitikoilla ja asiantuntijoina pätevyityneillä virkamiehillä on aiempaa vähemmän kontrollia ja ohjausvaltaa politiikkaprosessien kulkuun, ongelmanasetteluun ja poliittisen keskusteluagendan ohjaamiseen (Hajer 2006). Päätöksenteon legitimaatioon vaikuttavat entistä enemmän tilannekohtaiset tekijät ja kansalaisten aktiivinen rooli. Nämä näkyvät politiikkaprosesseissa yleisön konsulttoimisena ja vuorovaikutteisten kansalaisosallistumiskokeilujen virtana, jotka voidaan tulkita hallinnon toiminnan uudelleen legitimoinnin keinoina (ks. Keränen tässä julkaisussa).

Ester Turnhoutin (2010, 347; 357) mukaan politiikkaprosessien performatiivisuuden tarkastelu vaikuttaa myös ymmärrykseemme

demokratian oikeutuksesta. Demokratian legitimaatio muotoutuu kahdella eri tasolla: (1) Menettelytapojen näkökulmasta olennaisia kysymyksiä ovat käytetyt kansalaisosallistumisen välineet, kuten prosessin avoin eteneminen, osallisten koollekutsuminen ja vuorovaikutuksen mahdollistuminen. (2) Lopputuloksen näkökulmasta olennaista on, miten kansalaisosallistuminen on vaikuttanut käsiteltävän politiikkaprosessin sisältöön. Molemmat tasot vaikuttavat hallinnoinnin laatuun ja yhteisesti rakentuvaan ymmärrykseen ongelmanmäärittelystä. Peruslähtökohtana on ajatus siitä, että mitä enemmän osallistujia ja tätä kautta kertynyttä tietoa on mukana ongelmanratkaisussa, sitä läpinäkyvämmäksi ja näin ollen myös legitiimimmäksi lopputulos muodostuu (Crozier 2007, 9).

Siirryn seuraavaksi tarkastelemaan performatiivisuutta Tampereen keskusareenan kaavoituksessa. Tamperelaisen kaupunkisuunnittelun lähihistoriassa on johtavien virkamiesten toimintatyylinä ollut päättäväinen eteneminen (Leino 2006a) ja oman aikansa uhkarohkeiltakin näyttäytyneiden suurhankkeiden hallintokeskeinen toteuttaminen, kuten Särkänniemi, TV2 ja Hervannan asuinalue osoittavat (Rasila 1992; Laine & Peltonen 2003). Keskusareenan tapaus kertoo näin myös siitä, miten historiallisesti muovautunut paikallinen suunnittelukulttuuri notkistuu medioituneen aikakauden ja vuorovaikutteisen suunnittelun nykyisille näyttämöille ottaen ne käyttöönsä politiikkaprosessin hyväksyttävyyden rakentamiseksi.

Tampereen keskusareenan suunnittelu

Tampereen keskustaan suunniteltu monitoimihalli on saanut runsaasti myönteistä julkisuutta rohkeana kotimaisena keskustan kehittämisprojektina. Asemakaava, jonka puitteissa Tampereen keskusareenaa ja sen ympärille rakentuvaa yritys- ja asuntokokonaisuutta on suunniteltu, sijoittuu Tampereen ydinkeskustaan rautatien päälle sekä rautatien ylittävän ajoneuvosillan molemmin puolin. Alueet ovat valtion ja VR:n omistuksessa, ja neuvotteluja maa-alan siirtämisestä Tampe-

reen kaupungille ja sitä kautta rakennusyritys NCC:lle on käyty eri vaiheissa. Kaupungilla on olemassa hankkeen edellyttämistä alueista valtion kanssa kiinteistökaupan esisopimus.

Mediassa Tampereen keskusareenahanke sai ensimmäisen kerran huomiota huhtikuussa 2009 jääkiekkovaikuttaja Hjallis Harkimon uutena rakennushankkeena. Areenakeskustelu laimeni jonkin verran vuosien 2009–2010 taitteessa, kunnes rakennusyritys NCC keksi kutsua hallin ja laajemmin koko aluetta koskevan kaavan suunnittelijaksi tähtiarkkitehti Daniel Libeskindin juhannuksena 2010. Arkkitehdin valinta uutisoitiin myös Ylen puoli yhdeksän uutisissa alkusyksystä 2010. Julkinen keskustelu keskusareenasta sai näin uuden käänteen lisäksi mukaansa symbolisesti arvokkaan toimijan.²

TAPAHTUMIEN KRONOLOGIA

Helmikuu 2009 Tampereen keskusareena Oy rekisteröity kaupparekisteriin (26.2.)

Huhtikuu 2010 NCC Property Development Oy, SRV yhtiöt ja Tampereen kaupunki käynnistävät hankkeen suunnittelun (22.4.)

Huhtikuu 2010 alueen asemakaavamuutos laitetaan vireille, osallisia haetaan osallisryhmään (29.4)

Toukokuu 2010 yleisötilaisuus Tampereen yliopistolla (5.5.)

Toukokuu 2010 Tampereen kaupunginhallitus (10.5.) ja kaupunginvaltuusto (19.5) hyväksyvät periaatepäätöksellä alueen rakentamisen.

Kesäkuu 2010 NCC tiedottaa arkkitehti Daniel Libeskindin mukaantulosta (23.6.)

Marraskuu 2010 asemakaavaaluonnos ja Libeskindin visiot julkisesti esille (4.11.)

Marraskuu 2010 yleisötilaisuus Tampereen yliopistolla (9.11.)

Huhtikuu 2011 asemakaavaehdotus hyväksytään Tampereen yhdistykuntalautakunnassa (12.4.)

Kesäkuu 2011 Tampereen kaupunginvaltuusto hyväksyy esitettyä hanketta koskevan uuden asemakaavaehdotuksen, etenemiseen liittyviä esisopimuksia ja kaupungin kustannukset 22,7 miljoonaa euroa. (13.6.)

Maaliskuu 2012 Hallinto-oikeus hyväksyy Tampereen Kansi- ja Keskusareena hankkeen asemakaavaehdotuksen samalla hyläten kaavaehdotuksesta tehdyt valitukset (15.3.)

Kuva 4.1. Keskusareenan suunnitteluprosessin eteneminen, 2009–2012.

Keskityn tässä erityisesti kahteen asemakaavamuutoksesta pidettyyn yleisötilaisuuteen toukokuussa ja marraskuussa 2010. Molemmat tilaisuudet pidettiin Tampereen yliopiston tiloissa, joka on sinällään perusteltu ratkaisu, sijaitseehan tuleva keskusareena aivan Tampereen yliopiston naapurissa. Symbolisesti tilavalinta tarjosi akateemisen ympäristön hankkeen esittelylle. Molempiin yleisötilaisuuksiin osallistui 70–90 kuulijaa. Keskustelun yleispiirteet noudattelivat kaavaprosesseille tyypillistä käsikirjoitusta, jonka mukaisesti kaavoitusarkkitehti ja muut kutsutut asiantuntijat esittelivät hanketta ja tilaisuuksien loppuun oli varattu aikaa yleisökysymyksille.

Ensimmäinen näytös

Ensimmäisessä Tampereen keskusareenaa käsitelleessä yleisötilaisuudessa tulevaisuuden kehystys tapahtui kaupunkikuvan kehittämisen näkökulmasta. Kysymys ei ollut yksinomaan jäähallin tai monitoimiareenan suunnittelusta, vaan ruman ja tyhjän kaupunkitilan elävöittämisestä. Uuden keskusareenan myötä alue saataisiin sykkimään eloa vuorokauden ympäri. Kaupunginvaltuutettu performoi elinvoimaisen keskusareenan valtakunnallisena vetovoimatekijänä:

Tampereen maamerkit, Pirkkahalli, Hakametsän halli, Näsinneula, ja toivon mukaan jos ja kun areena ja siihen liittyvä kompleksi rakennetaan, niin lähdetään tekeen laadukasta rakentamista siinä mielessä että saadaan tämmönen uus maamerkki Tampereelle, Tampereen seudulle ja Pirkanmaalle iso vetovoimatekijä. (Kaupunginvaltuutettu, 5.5.2010 yleisötilaisuus)

Näin valtuutettu alleviivasi hankkeen symbolista pääomaa, joka hänen tulkintansa mukaan tuottaisi myös taloudellista pääomaa. Hankkeen vetäjien käsikirjoitusta lähti julkisesti haastamaan vaihtoehtoinen, kallista hanketta kritisoiva kansalaisosallisten näkökulma:

Minkä takia tällaista pöhötautia, mammuttitautia vielä levitetään ja halutaan tuoda, kasvattaa ja kehittää? Minkä takia tänne pitää haalia ihmiset, minkä takia pitää olla isoa kompleksia, ja sitten vähän silotellaan näitä vaikutuksia. Millä tavalla tää edistää näitä kuluttajia, jotka on tottuneet käymään Hakametsässä (jäähalli) tietyllä hinnalla. Epäilen että enää ei tulla käymään samalla hinnalla. (Kansalaisosallinen, 5.5.2010 yleisötilaisuus)

Taloudellista hyötyä tavoittelevien tahojen nähtiin kalliilla hankkeella tuhoavan tavallisten kansalaisten arkiset rutiinit, joihin köyhemmillä ei enää olisi varaa uudessa hallissa. Prosessin julkinen legitimiteetti ja uskottavuus eivät olleet toukokuun tilaisuudessa vahvoilla. Kokonaisvaltaista käsikirjoituksen uudelleen muokkaamista ehdotti kansalaisosallistuja, joka puheenvuorossaan kyseenalaisti hankkeen ja siinä käytetyt toimintatavat:

Asukkaat haluaa osallistua. On tosi tärkeää että näitä asioita ei ratkaistais hallinto-oikeudessa. Tampereen kaupunkia kehitetään yhteistyöllä, ei hallinto-oikeuden päätöksen mukaan. Niin että ihmiset jotka asuu tällä alueella, on ylpeitä kaupungista. (Kansalaisosallinen, 5.5.2010 yleisötilaisuus)

Yleisö kyseenalaisti prosessin legitimiteetin kahdella tasolla (vrt. Turnhout 2010). Kriittikkiä esitettiin prosessin osallistumismenettelyistä ja vähäisestä mahdollisuudesta vaikuttaa kaavan sisältöön. Ensimmäisen yleisötilaisuuden jälkeen tilanne ei vaikuttanut kaavaa valmistelleiden virkamiesten ja rakennusyhtiön tavoitteiden kannalta suotuisalta. Julkisenä tavoitteena ja samalla hankkeen myyntiargumenttina (AL 14.4.2010) oli pidetty sitä, että Tampereen keskusareena olisi käytössä Suomessa järjestettävissä jääkiekon maailmanmestaruuskisoissa 2013. Tämä aikataulu olisi edellyttänyt kaavoituksen nopeaa ja suoraviivaista etenemistä.

Ennen ensimmäistä yleisötilaisuutta huhtikuussa 2010 arkkitehti Jorma Mukala ja kuvataiteilija, professori Tuula Lehtinen olivat osal-

listuneet hankkeesta käytyyn julkiseen keskusteluun Aamulehdessä (24.4.2010) otsikolla *Tamperelaiset eivät ansaitse noin tärkeälle paikalle keskinkertaista*. Jutussa Mukala peräänkuulutti päättäjien vastuuta siitä, mitä kaupungin parhaalle paikalle saisi rakentaa. Lehtinen kaipasi rohkeaa ja säväyttävää arkkitehtuuria. Toukokuussa, ensimmäisen yleisötilaisuuden jälkeen, Aamulehden päätoimittaja Jorma Pokkinen säesti näkemyksiä kirjoittamalla keskusareenasta seuraavasti:

Kun suurihallille haetaan muotoa, ei pidä piipertää. Pitää rakentaa ronskisti ja rapata reilusti. [...] Suurhalliin rakentamisessa voidaan tehdä erikokoisia virheitä. Suurin virhe on, että Tampere tyytyy maakuntasarjaan. Nyt on aika näyttää, pullistaa ja uskaltaa. (AL 23.5.2010)

Näin paikallispolitiikon ensimmäisessä yleisötilaisuudessa esittämä ajatus symbolisesti väkevästä maamerkistä sai tukea toiselta julkiselta näyttämöltä, Aamulehdestä. Lehdessä esitetty kehoitus ”isosti ajattelemisesta” oli jo ymmärretty hanketta puuhanneen rakennusyhtiö NCC:n sisällä, jossa muokattiin käsikirjoitusta lisäämällä esitykseen uusi merkittävä pääosanesittäjä kuukautta myöhemmin.

Toinen näytös

Juhannuksena 2010 rakennusyhtiö NCC tiedotti, että hankkeeseen oli värvätty mukaan Tampereella jo aiemmin vierailut, maailmankuulu arkkitehti Daniel Libeskind. Valintaan vaikutti NCC:n aiempi kokemus yhteistyöstä Libeskindin kanssa Tanskan Ørestadin keskustan osayleiskaavassa. Aamulehti uutisoi yhteistyöstä otsikolla *Tervetuloa Daniel Libeskind!* (AL 24.6.2010). Uutinen kertoi Libeskindin olevan omaperäisenä ja maailmanlaajuisesti tunnistettavana arkkitehtina juuri sitä, mitä Tampereella oli kaivattu. Hän pystyisi ikonimaisena tähtiarkkitehtina toteuttamaan luovaa suuruudenhulluutta. Näin tähtiarkkitehdin rooliin kirjoitettiin juuri sitä symbolista pääomaa,

joka aikaisemmasta yleisötilaisuudesta oli jäänyt puuttumaan. Hänen mukaantulonsa mahdollistaisi sen, että Tampereesta muodostuisi globaalisti kiinnostava kaupunki.

Seuraavassa yleisötilaisuudessa marraskuussa 2010 hankkeen roolituksen muutos näkyi tilaisuuden käsikirjoituksessa. Poissaolostaan huolimatta tähtiarkkitehti oli näkyvästi läsnä. Tilaisuuden lavastuksessa, niin seinille sijoitettujen luonnosten ja videoesityksen muodossa kuin esiintyvien virkamiesten ja rakennuttajan puheissakin, painottui uuden toimijan keskeinen rooli. Dramaturgista täydennystä tarjosi Yle-uutiset kertoessaan päälähetyksessään viikkoa aiemmin huippuarkkitehti Daniel Libeskindin osallistumisesta Tampereen keskusareenan suunnitteluun (Yle Areena 2012).

Syksyn yleisötilaisuudessa kaupungin virkamiesten ja rakennus-yhtiö NCC:n edustajan pitämät esitykset olivat peruslähtökohdiltaan samansisältöisiä kuin aikaisemmassa kevään tilaisuudessa, mutta tällä kertaa puhujat sitoivat esityksensä Libeskindiin ja hänen keskusareenaluonnostelmiinsa. Tilaisuuden puheenjohtaja johdatti yleisön NCC:n esitykseen seuraavasti:

Nyt mä luulen, että me ollaan siinä tilanteessa, että seuraava puheenvuoro on sellainen, jonka takia teistä aika moni on tullut tänne paikalle. NCC:n edustaja näyttää niitä varsinaisia kuvia hankkeen etenemistä, Daniel Libeskindin suunnitelmat. Siinä on aika perusteellinen powerpoint-esitys tulossa. (Puheenjohtaja, 9.11.2010 yleisötilaisuus)

NCC:n edustajalle oli varattu 15 minuuttia esitysaikaa. Esitys tulvi kuvia, joissa oli ainoastaan englanninkielinen tekstitys. Sitä leimasi nopeasti etenevä puhevirta:

Pyydän heti kärkeen anteeksi, minulle on varattu 15 minuuttia aikaa ja tämän materiaalin läpikäynti[...] Mä arvioin, että jos me mennään pikakelauksella niin mä pääsen läpi puolessa tunnissa, mut aika pitkälti tätä suunnitelmamateriaalia on ollut nähtävillä

nyt lehdissä ja näin edelleen, että tällainen yleiskuva on varmaan aika monelle syntynyt. Täällä on tamperelainen diplomi-insinööri ja mä pidättäydyn siitä arkkitehtuuriasiasta ja kuvat puhuu puolestaan. [...] Tuolla seinillä näette kuvia fotorealistisesti. [...] No niin tää on Daniel Libeskindin käsivarainen sketsching siitä, miltä tää hanke nyt voisi näyttää, miten hän on tätä visioinut ja seuraava kuva näyttää vähän viimeistellymmän version siitä miltä se nyt sitten näyttää. (NCC:n edustaja, 9.11.2010 yleisötilaisuus)

Tunnin mittainen esitys tiivistyi viiteentoista minuuttiin. Esityksessä vilisi toimijatahojen (Optiplan, Ramboll, L2, Destia, VR, VSP Finland, Deloitte), sertifikaattijärjestemien (Green Building Partner, Breem) ja luonnoksissa käytettyjen englanninkielisten termien kirjo (grand stairs, urban development, physical barriers, deck accessibility), joita NCC:n edustaja ei ehtinyt tilanteessa kääntää tai avata yleisölle tarkemmin. Yleisötilaisuus eteni käsikirjoituksen mukaan, jossa lukuja, arvioita, toimijatahoja ja aikatauluja oli runsaasti esiteltävänä, mutta aikaa ei jäänyt yksityiskohtiin tutustumiselle.

Keskusareenan luonnostelmien esittelyn jälkeen esiintymisvuorossa oli kaupungin asemakaava-arkkitehti. Hän jatkoi kolmiulotteisten kuvien esittelyä kertoen sivumennen myös kaavaprosessin osallistumismenettelyjen järjestämisestä:

Täältä löytyy alueleikkauksia ja sitten näitä nähtyjä 3D-sovituksia, joita voi sitten käydä (Frenckellissä, kaupungin tiloissa) katsomassa. Niin kuin mainittiin, niin tästä on ollut nähtävillä tällainen osallistumis- ja arviointisuunnitelma ja siihen tosiaan tuli 18 mielipidettä ja myöskin niihin on annettu, miten nyt sitten tässä kaavaluonnoksessa on niitä asioita sitten pystytty ratkaisemaan ja siitä on tehty taulukko ja vastattu eriteltyinä niihin kysymyksiin ja se on tuolla myöskin liitteenä. Sitten on vielä virallisen viranomaisneuvottelun muistio, jossa on käsitelty näitä selvitystarpeita muun muassa. Ja katsottas pikkasen tätä kaavan rakennetta ja mitoitusasiaa ja sen

jälkeen mä näytän sellaisen liikkuvan 3D-mallin tai sellaisen esityksen. (Asemakaava-arkkitehti, 9.11.2010 yleisötilaisuus)

Asemakaava-arkkitehti totesi, että kansalaisosallistujien näkökohdat oli huomioitu kaavan valmistelussa ja vastaukset löytyisivät selvitysten liitteistä. Tämän jälkeen hän siirtyi käsittelemään tähtiarkkitehti Libeskindin roolia suunnittelussa. Vaikka kansalaisosallistumisen painoarvo on 2000-luvulla huomattavasti lisääntynyt kaupunkisuunnittelussa (esim. Bamberg & Leino 2008), ei kaksisuuntainen vuorovaikutus näkynyt yleisötilaisuudessa. Sekä rakennuttaja että kaupungin virkamiehet luottivat tähtiroomiin asetetun arkkitehdin symboliseen pääomaan siinä määrin, ettei kansalaisosallistuminen varsinaisesti tuottanut suunnitteluun uutta tietoa. Tietoa jaettiin pyynnöstä yksisuuntaisesti kansalaisille. Asemakaava-arkkitehti pohti esityksessään paikallisten toimijoiden vaikutusvaltaa suhteessa tähtiarkkitehdin tekemisiin luonnoksiin ja niiden mahdolliseen muokkaamiseen seuraavasti:

Tässä on hyvin paljon mietitty, koska tää Libeskindin arkkitehtuurinen, niinku kuvista nähdään, se on hyvin persoonallista ja uutta, sillä tavalla arkkitehtinsä näköistä suunnittelua. Me ollaan sitten oltu aika vaikeankin paikan edessä, että pitäiskö meidän määritellä taidetta joillakin määräyksillä vai ei. Työryhmässä on päädytty siihen, että kyllä me oikeastaan haluttaisiin, että isot linjat vois muutamalla määräyksellä säilyä loppuun asti. [...] Se on Libeskindin arkkitehtonista näkemystä sitten puhtaimmillaan. (Asemakaava-arkkitehti, 9.11.2010 yleisötilaisuus).

Performatiivisuuden elementtien ja tapahtuman dramaturgisten asetelmien näkökulmasta keskusareenaa tavoittelevat rakennusliikkeen edustajat ja kaupungin kaavoituksesta vastaavat loivat uskottavuutta ja arvovaltaa yhdenmukaisella puhetavallaan ja puheenvuorojen tiukalla aikataulutuksella. Julkisesti toisteltu aikataulussa pysymisen tavoite ja esitysten eteenpäin kiirehtiminen eivät avanneet luontevaa tilaa yleisön kysymyksille tai vaihtoehtoisten näkemysten esiintuomiselle.

Esityksiä tukeneilla materiaalisilla artefakteilla oli selkeä rooli käsikirjoituksen kehystämisessä (vrt. Mol 2002; Braun & Whatmore 2010). Näitä olivat esimerkiksi seinille kiinnitetyt Libeskindin toimiston luonnostelmat alueesta, graafiset laskennalliset tilastot, power point -esitykset, käytössä ollut esiintymistila ja mikrofoniin käyttö. Puheenvuoroissa käytetyt englanninkieliset termit, tittelit ja argumentit auttoivat esiintyjä viemään käsikirjoitusta haluttuun suuntaan. Perinteisestä kaavatilaisuudesta poiketen keskeisimmän esityksen, NCC:n tekstit olivat yksinomaan englanniksi. Tähän ei kukaan puuttunut, yleisö vastaanotti vieraskielisen esityksen tulevasta asemakaavahahmotelmasta vastaan sanomatta.

Libeskindin toimijuuden ohella hankkeen vahva symboliikka tuotiin esiin nimittämällä kaava tamperelaiseksi muistomerkiksi, muodostelmaksi, joka tulisi antamaan Tampereelle pysyvän leimansa. Asemakaava-arkkitehti luonnehti hanketta seuraavasti:

Nyt voidaan puhua palveluiden tavarataloista, peruselämän monumenteista. Tässä on kysymys urheilun ja kulttuurin tuomisesta tiiviisti kaupungin ytimeen ja toisaalta työn ja asumisen ja majoituksen monumenttien mahdollistamisesta (asemakaava-arkkitehti, 9.11.2010 yleisötilaisuus).

Hankkeen taloudelliset, kulttuuriset, symboliset ja kaupunkimaisemalliset arvot ja odotukset kuuluivat tilaisuuden käsikirjoitukseen ja alustajat kävivät ne yleisötilaisuudessa läpi. Varsinainen poliittinen päätöksenteko, kaavaan liittyvät valinnat ja kaupungin muut investoinnit, eivät kuuluneet käsikirjoitukseen eikä niitä käsitelty tilaisuudessa. Hankkeen kustannusarvio käsitti ensisijaisesti tuloja, jotka hankkeen myötä virtaisivat kaupunkiin, ei niinkään menoja, joita kaavasta aiheutuisi (vrt. Haila tässä julkaisussa).

Yleisötilaisuuden performanssi pääesiintyjineen, osallistuvine katsojineen ja materiaalisine artefakteineen veivät tilaisuutta kohti sulkeumaa, tilannetta jossa argumentit oli esitetty, aika loppunut ja yhteinen mielipide muodostunut. Molemmat tilaisuudet päättyivät

samalla tavalla. Puheenjohtaja ilmoitti keskusteluajan päättyvän ja pyysi yleisöä osallistumaan viittaamalla äänestykseen, ketkä ovat keskustareenan kannalla ja ketkä eivät. Molemmilla kerroilla suurin osa yleisöstä osoitti kättään nostaen kannatuksensa hanketta kohtaan:

I yleisötilaisuus: Tehdään tämmöinen käsiennostoharjoitus. Ne jotka on sitä mieltä että hanketta eteenpäin, nostaa käden ylös nyt. Kiitoksia, tämä tilaisuus on antanut selvän vastauksen. Kiitoksia kaikille läsnäolijoille ja esityksenpitäjille ja turvallista matkaa.

II yleisötilaisuus: Ja sitten lopuksi äänestys. Ensimmäisenä nostaa kätensä ylös ne, jotka on sitä mieltä, että yes eteenpäin. Kiitoksia. Ja sitten ne nostaa kädet ylös, jotka on sitä mieltä, että hanke jäihin ja heti. Kiitoksia. Lopputulosta ei tarkalleen laskettu, mutta antoi selvän mielikuvan tilaisuudesta. Kiitoksia kaikille läsnäolijoille. Kiitoksia esittelijöille. Palaveri on päättynyt.

Tähtiarkkitehdin performatiivinen habitus

Olen edellä analysoinut kaavoituspolitiikan näyttämöllisyyttä Keskusareenahankkeen yhteydessä järjestetyissä yleisötilaisuuksissa. Yleisötilaisuuksien analyysissa korostui yhden henkilön performatiivisen habituksen ylivertaisuus suhteessa muihin toimijoihin. Tähtiarkkitehti Libeskindin keskeistä asemaa korostettiin myös useilla muilla näyttämöillä, joilla hankkeesta keskusteltiin. Aamulehti julkaisi toisen yleisötilaisuuden jälkeen marraskuussa 2010 aukeamankokoisen uutisen Libeskindin Tampereelle tekemistään luonnoksista otsikolla *WTC-tornit Tampereelle?*

New York ja Tampere. Kaksi aivan eri mittaluokan kaupunkia – niin imagollisesti kuin vaikkapa väkimäärän perusteella. On näillä kaupungeilla toki jotain yhteistä. Ja se yhdistävä tekijä on Daniel Libeskind. [...] Libeskindiä jäi kalvamaan (WTC:n yleisen suun-

nitelukilpailun) sen projektin epäonnistuminen, joka olisi tehnyt hänestä kenties maailman tunnetuimman arkkitehdin. Käsittämättömän takaisku oli taiteilijalle itselleen jopa niin suuri, että Libeskind päätti ajaa WTC-visiona läpi toisaalla, kunhan vain aika ja paikka osuvat kohdalleen. Mutta kuka olisi uskonut että suuri visionääri toteuttaisi unelmansa Tampereella? Ei kukaan. [...] Libeskindin suunnitelmille tulisi kumartaa. Se kertoo arvostuksesta Tamperetta kohtaan. (AL 19.11.2010)

Myyttisen tähtiarkkitehdin imagonrakennus jatkui Aamulehdessä kuukautta myöhemmin:

Rokkitähtistatukseen kasvanut arkkitehti istuu studiosa avarassa neuvottelutilassa ja suuntaa katseensa kohti uljasta ikkunariviä [...] Arkkitehti ei paljasta menestysalbuminsa kaavaa. Arkkitehtuuri on Daniel Libeskindin tapa kertoa tarinoita. Miehen omassa tarinassa on vähintään yhtä monta käännettä kuin hänen töissään. (AL. 24.12.2010)

Keskusareenahanke kietoutui osaksi globaalia tarinaa, jonka pääroolissa esiintyi tähtiarkkitehti Daniel Libeskind. Hajer (2009, 97–24) käyttää samaa henkilöä esimerkkinä medioituneen aikakauden menestyvästä tarinankertojasta. Hajer analysoi New Yorkin sortuneiden kaksoistornien paikan uudelleen rakentamiseksi järjestettyä Ground Zero -suunnittelukilpailua, jonka ensimmäisen vaiheen Libeskindin ehdotus voitti. Myöhemmässä vaiheessa Libeskindin luonnos kuitenkin sivuutettiin ja alueen käytännön toteuttajaksi valittiin toinen arkkitehtitoimisto. Kuten Tampereella, myös New Yorkissa Libeskindin tarina ja näkemys menestyivät usealla eri julkisuuden näyttämöllä yhtäaikaaisesti. Arkkitehti antoi haastatteluja Rolling Stone -lehdelle ja televisiolle, luoden itselleen perusarkkitehtitoimistoa rohkeamman imagon, ja näin saavuttaen laajan uskottavuuden tilanteessa, jossa kaava-suunnitelma kohdistui newyorkilaisille hyvin traumaattiseen alueeseen.

Perinteiset kaavoituspolitiikkaan liittyvät poliittiset kädenväännöt ja kaavavaihtoehtoihin kuuluvat valintojen hetket häipyivät draaman taakse niin New Yorkissa kuin Tampereellakin. Libeskindin epäonnistumistarina New Yorkissa ja hänen suunnitelmiansa päätyminen Tampereelle sisältävät dramaturgista vuorovaikutteisuutta, joka osoittaa miten symbolisesti vahva käsikirjoitus ja sen tueksi asettuvat näyttämölliset artefaktit muodostivat yhdessä poliittisen performanssin. Samalla arkisina näyttäytyvät tamperelaiset kaupunginvaltuutetut ja heidän harjoittamansa kaavapolitiikka jäivät käsikirjoituksen alaviitteiksi. Rakennusyhtiö lisäsi käsikirjoitukseen täydellisesti sopivan tähtiarkkitehdin roolin. Tämä takasi areenahanketta tukeneille toimijoille symbolisen vallan ja sen myötä hegemonisen tulkinnan hankkeen kannattavuudesta. Ensimmäisessä yleisötilaisuudessa esitetty kritiikki hanketta kohtaan vaimeni, samalla kun yleisöä jo houkuteltiin hankkeen taakse muilla näyttämöillä (vrt. Ojajarvi & Steinby 2008; Koivunen & Lehtonen 2011).

Hegemonisen aseman saavuttaminen edellyttää kykyä niveltää näkemyksensä mahdollisimman laajaa joukkoa puhutteleviksi tavoitteiksi (Lehtonen & Koivunen 2011, 22–23). Areenahankkeessa yleisön suosiota kasvatettiin medioituneelle aikakaudelle tyypillisellä tavalla sosiaalisessa mediassa, facebookissa. Hankkeen vetäjä Rikard Bjurström lupasi kaikille, jotka ilmoittivat facebookissa tykkäävänsä keskusareenahankkeesta, oman nimen kaiverrettuna rakennuksen seinään (Yle 7.10.2010). Kolmessa päivässä hankkeen facebook -sivuston aukaisemisen jälkeen kannattajia oli ilmaantunut jo 40 000. Tämä oli yksi uusi tapa vahvistaa hankkeen julkista suosiota ja jakaa kansalaisosallisuuden palanen siitä symbolisesta pääomasta, jota tähtiarkkitehdin mukaantulo oli hankkeeseen tuonut. Facebook-kannatuksesta kerrottiin lehdissä (AL 9.10.2010), Ylen nettisivuilla ja pääuutislähetyksessä (Yle 7.10.2010.). Näin hankkeen tukijoukkoihin tavoitettiin nuorempaa yleisöä kuin perinteisten yleisötilaisuuksien kautta.

Lienee selvää, että Libeskindin kaltaiset vankkaa symbolista arvoa omaavat toimijat ovat haluttuja yhteistyökumppaneita performatiivisen politiikan näyttämöillä. He onnistuvat muokkaamaan

politiikkaprosessia tavalla, joka epäpolitisoi hankkeen ja tuo esiin muita näkökulmia, kuten empatiaa ja arvostusta tarinan esittäjää kohtaan tai innostuksen ja ylpeyden kotikaupungin tulevaisuudesta. Huolimatta siitä, että tarkasteluni kohdistui keskusareenahankkeessa erityisesti Libeskindin performatiiviseen habitukseen, on muistettava että kaikilla hankkeen tiimoilta julkisuudessa esiintyneillä toimijoilla on oma julkinen roolinsa. Tässä tapauksessa muiden toimijoiden performatiivinen habitus ei noussut julkisesti yhtä näkyväksi osaksi käsikirjoitusta, vaikkakin esimerkiksi yleisötilaisuuksissa esityksiä pitäneiden henkilöiden tärkeäksi tehtäväksi tuli omissa rooleissaan pääosaesittäjän tarinan tukeminen.

Performatiivisen habituksen näkökulmasta Keskusareena niveltyy osaksi tamperelaista suunnittelutradition jatkumoa. Areena on samankaltainen oman aikansa hanke kuin Tampere-talo, Näsinneula tai TV 2. Aikaisemmillä vuosikymmenillä kaupunginjohtaja on noussut päärooliin hankkeiden eteenpäin viejänä (Laine & Peltonen 2003). Tällä kertaa suunnittelua tuki ulkopuolisen toimijan hegemoninen tarina. Maailmankuulu arkkitehti toi käsikirjoitettuun tarinaan globaaliin perspektiiviin tehden tarinasta paikallisesti ylihegemonisen.

Politiikan näyttämöllisyys analyysin välineenä

Kaavasuunnittelu on aina poliittista toimintaa. Kaavoituksessa ratkaistaan millaisia toimintoja eri alueilla tulevaisuudessa harjoitetaan. Riippuen siitä, suunnitellaanko alueelle asumista, kauppoja, työpaikkoja tai vaikkapa kulttuuritoimintoja, ovat erilaiset toimijat asukkaista elinkeinoelämään kiinnostuneita hankkeesta. Samalla kaavamerkinnöillä ratkaistaan kyseisen alueen hinta. Mitä enemmän rakennusoikeutta on tarjolla halutussa ympäristössä, sitä kalliimmasta maapalasta on kysymys. Erityistä mielenkiintoa kohdistuu alueisiin, jotka sijaitsevat aivan kaupunkien keskeisimmillä paikoilla, kuten Tampereen keskusareena.

Terry van Dijk (2011, 138) mukaan parhaat suunnitteluideat tarvitsevat tuekseen tarinan, jonka avulla vahvistetaan niiden julkista legitimitettiä. Tampereen keskusareenan tapauksessa alkuvauhdin antoi suomalainen jääkiekkovaikuttaja Hjallis Harkimo. Alun jälkeen hanke kuitenkin näytti hetkeksi hiipuvan. Rakennusyritys NCC kutsui alkuperäisen käsikirjoituksen vahvistukseksi kuuluisan toimijan, joka omasi vahvan performatiivisen habituksen ja kykeni vahvistamaan alkuperäistä kaavasuunnitelman käsikirjoitusta vaikuttamalla julkiseen keskusteluun ja merkitysten muodostamiseen. Näyttämöllisyys toteutui monimuotoisen politiikan eri näyttämöillä: yleisötilaisuuksissa, kaupungin sisäisissä virkamies- ja valtuustoesittelyissä, televisiossa, sosiaalisen median foorumeilla ja sanomalehdissä.

Tarkasteltaessa kaavasuunnittelua näyttämöllisyyden näkökulmasta, on mahdollista analysoida, mihin suuntaan kaavoituspolitiikka on menossa ja mistä syystä. 2000-luvun alussa peräänkuulutetut tavoitteet kaavoituksen läpinäkyvyydestä ja julkisen keskustelun tärkeydestä osana legitiimiä poliittista päätöksentekoa ovat hidastaneet kaavojen etenemistä (Ympäristöministeriö 2007). Jotta kaavoitus etenisi suoraviivaisemmin eikä pysähtyisi julkiseen eipäs-juupas väittelyyn, on hankkeen edistäjien saatava oma näkökulma hallitsevaksi tavaksi tarkastella kaavoitettavaa aluetta mahdollisimman monella julkisella näyttämöllä yhtäaikaaisesti. Tämän onnistumiseen tarvitaan joko useita toimijaryhmiä, jotka ovat tavoitteista alunperinkin jokseenkin samaa mieltä, tai yksittäisiä voimatoimijoita, jotka markkinoivat hankkeen useille erilaisille yleisöille sopivana tarinana (vrt. Ojajarvi 2008).

Kun pohditaan demokratian legitimaation toteutumista Keskusareenan tapauksessa, voidaan tarkastelu tehdä Turnhoutin (2010) esityksen mukaisesti kahdella tasolla. Prosessin menettelytapojen kannalta käytetyt kansalaisosallistumisen välineet, kuten suunnittelun avoin eteneminen, osallisten koollekutsuminen ja vuorovaikutuksen mahdollistuminen saavuttivat julkisen hyväksynnän. Sen sijaan on syytä kysyä, miten kansalaisosallistuminen lopulta vaikutti käsiteltävän politiikkaprosessin sisältöön. Millaista läpinäkyvyyttä harjoitettiin? Vaikuttiko Tampereen keskusareenasta käyty julkinen keskustelu

kaavas suunnitelman sisältöön, vai oliko kansalaisten osallistuminen vain osa hankkeen toteuttajien käsikirjoittamaa, tiettyyn suunnitteluratkaisuun ohjaavaa performanssia?

Demokratian legitimitettiin vahvistetaan tai heikennetään yhä useammin suoran julkisen osallistumisen muodoin (Wagenaar 2011, 305). Tulkitsevan politiikka-analyysin avulla on mahdollista purkaa vuorovaikutuksen moniulotteisuutta, sen sisältämiä valtasuhteita, merkitysten muodostamista ja poliittisten valintojen oikeuttamista eri yleisöille. Tulkinnan keskipisteenä ovat politiikkaprosessin alati muuttuva tilanne- ja tapahtumakohtaisuus. Mitä eri tilanteissa on tapahtunut? Mistä eri toimijat ovat keskustelleet? Millä eri näytännöillä keskustelua on käyty? Kenen laatimaa käsikirjoitusta toimijat noudattavat?

Politiikkaprosessin rutiininomaiset ja symbolista valtaa sisältävät tilanteet ja tapahtumat asettuvat tarkastelun alle toimijoiden välineinä eivätkä itsestäänselvinä institutionaalisina proseduureina. Analysoimalla politiikkaprosessia sarjana näytännöllisiä kohtauksia meillä on mahdollisuus ymmärtää niitä näkökantoja, joita julkisessa keskustelussa ilmenee, sekä sitä, miten ne suhteutuvat toisiinsa ja vaikuttavat päätöksentekoprosessiin. Samalla politiikkaprosessin tilannekohtaisen rakentumisen tarkastelu auttaa näkemään erilaisten näytännöiden välisiä suhteita ja tarkastelemaan prosessin rönsyilevää luonnetta, ottamalla politiikkaprosessin moninaisuuden asettaman haasteen rohkeasti vastaan.

Viitteet

1. Kaavoitusprosessi pitää sisällään maankäyttö- ja rakennuslain mukaisen normiston sekä siihen liittyviä rutiininomaisia tapahtumia. Kaavan valmistelu lähtee liikkeelle yleensä suunnittelutarpeen arvioinnista, jonka jälkeen laaditaan varhaisessa vaiheessa osallistumis- ja arviointisuunnitelma, tarkastellaan kaavan tavoitteita ja kerätään erilaisia selvityksiä alueesta riippuen tavoitteiden tarkentamiseksi. Kaavoitettavalle alueelle laaditaan tarpeellinen määrä erilaisia kaavaluonnosvaihtoehtoja. Tämän jälkeen päädytään erilaisten nähtävillä olojen ja julkisten kuulemistilaisuuksien kautta muokkaamaan valittua kaavaluonnosta saatujen

muistutusten perusteella kaavaehdotukseksi. Kaavat päätyvät lopulta kaupungin- tai kunnanvaltuuston vahvistettavaksi. Keskeisten toimijoiden roolijako on lähtökohtaisesti selvä, kuten myös käsikirjoitus ja oletettu tarinan kaaren eteneminen. Poliittiset toimijat ovat osa rutiininomaista käsikirjoitusta, jota myös muut asiaan kuuluvat vakiintuneet institutionalisoituneet toimijat pääsääntöisesti noudattavat.

2. **Käytetyt lehtiartikkelit:**

Jääkiekkohalli voi vielä ehtiä vuoteen 2013. Aamulehti 14.4.2010.

"Tamperealaiset eivät ansaitse noin tärkeälle paikalle keskinkertaista" Aamulehti 24.4.2010.

Tarpeellista turhuutta. Aamulehti 23.5.2010

Tervetuloa, Daniel Libeskind! Aamulehti 24.6.2010.

Jo 50 000 haluaa nimensä kaiverrettavaksi Keskusareenan seinään. Aamulehti 9.10.2010.

WTC-tornit Tampereelle? Aamulehti 19.11.2010

Tampereelle uutta Keskusareenakaavaa suunnitteleva arkkitehti Daniel Libeskind on kuin rakastamansa New York: kaupunki joka ei koskaan nuku. Aamulehti 24.12.2010

Sähköiset lähteet:

Yle Areena (2010) <http://areena.yle.fi/video/1414067>. Katsottu 10.1.2012

5.

POLIITTISET, HALLINNOLLISET JA TIEDOLLISET SULKEUMAT HIRVIVAHINKOJEN KORVAAMISPROSESSISSA

Jere Nieminen

Tämä luku kertoo yksityismetsiin kohdistuvien hirvivahinkojen vakiintuneista ja rutinoituneista korvauskäytännöistä. Tarkastelen hirvivahinkoja jäljittäen sitä tapaa, millä yksittäiset vaurioituneet taimet kulkeutuvat alueellisten metsäkeskuksien tietokantoihin, maa- ja metsätalousministeriön korvausjärjestelmiin ja lopulta metsänomistajien pankkitileille. Hirvivahinkojen korvaaminen ei ole pelkästään hallinnollinen toimenpide, vaan se on osa metsien käyttöön liittyvää politiikkaa ja markkinatalouden pyrkimyksiä. Hirvivahinkojen korvausprosessissa arvioidaan tuhoutuneen metsikön taloudellinen arvo, muodostetaan korvaussumma ja hyvitetään se metsänomistajalle. Hallintokäytännöissä hirven monin eri tavoin vaurioittamat taimet arvotetaan täsmälliseksi korvaussummaksi. Tarkastelen tässä luvussa sitä, miten korvaussumma muodostuu ja vahinkojen korvaamisen logiikka toteutuu hallintokäytännössä.

Hirvivahinkojen korvaaminen kytkeytyy vakiintuneeseen hallintoprosessiin monin tavoin. Rutinoituneissa korvauskäytännöissä asiantuntijat tekevät päätöksiä hirvivahinkojen korvaamisesta. Korvaussumman määrittely on näkyvästi läsnä käytännöissä. Korvaussumma

muovautuu asiantuntijoiden valinnoissa ja tulkinnoissa, eri tahojen muodostamissa säännöissä, standardoiduissa laskenta-, luokittelu- ja arviointimenetelmissä sekä erilaisissa aputaulukoissa. Hirvivahinkojen korvaamisen logiikka toteutuu korvausprosessissa eri tavoin eri vaiheissa. Korvaamisen logiikkaa hallinnan prosessissa ei sanele pelkästään hallinnon, puumarkkinoiden ja metsätalouden sektorit vaan korvaussumman muodostumiseen vaikuttavat myös muut tahot kuten oikeusjärjestelmä, tilastotiede, metsätalouden asiantuntijuus, toimijoiden henkilökohtaiset valinnat, luonto ja valtakunnallinen hirvipolitiikka.

En käytä logiikan käsitettä tarkastelussani filosofisen tai matemaattisen logiikan rationaaliin päättelysääntöihin liittyen, joiden perusteella johtopäätökset dedusoidaan alkupremisseistä. Tarkastelen logiikan käsitteen avulla sitä rationaalisuutta ja järjellisyyttä, joka korvaussumman koostamiseen liittyy hirvivahinkojen arviointikäytännöissä. Logiikka viittaa tekstissäni sellaiseen toimintaan, joka on tarkoituksenmukaista tietyssä paikassa tai tilanteessa (Mol 2008, 8). Hollantilaista antropologia Annemarie Molia (2008, 8) mukailleen analysoin, millä logiikalla erilaiset sosiaaliset ja materiaaliset elementit järjestäytyvät hirvivahinkojen arviointikäytännössä.

Sulkeumat

Käytän analyysini tulkintaan sulkeuman käsitettä (*closure*) (Dyke 1988; Hajer 2003; Åkerman 2006; Haila 2008; Valve 2011; Haila tässä julkaisussa; Häikiö & Leino tässä julkaisussa). Sulkeuman käsitteen avulla tunnistan ja tulkitsen niitä elementtejä, jotka ohjaavat, rajaavat ja kiinnittävät vahinkojen korvaamisen logiikkaa hirvivahinkojen korvausprosessissa. Analyysini kohdentuu korvausprosessissa tapahtuviin poliittisiin, hallinnollisiin ja tiedollisiin sulkeumiin, joissa korvaussumman koostamiseen liittyviä valintoja tehdään. Sulkeumassa monimutkaisen tilanteen toiminta-avaruus kaventuu tasakoosteiseksi ongelmanasetteluksi, jaetuksi tiedoksi ja yhteisiksi tavoitteiksi (Åkerman

2006, 50). Käytännöissä toteutuville sulkeumille on luonteenomaista monimutkaisen tilanteen yksinkertaistuminen (Åkerman 2006, 65).

Sulkeumat ovat tiedonhankintaa ohjaavia ja siinä tuotettuja kiinnityksiä ja rajauksia (Valve 2011, 94). Sulkeuma voi esimerkiksi suoraan määritellä, miten tiedonhankinnassa tulee toimia ja mihin toimintoihin huomion tulee tarkentua. Esimerkiksi laskelmat ja luokitukset ovat erinomainen väline tiedollisten sulkeumien tuottamiseen ja erilaisten mahdollisten valintojen ja vaihtoehtojen stabiloimiseen (Åkerman 2006, 50). Hirvivahinkojen korvausprosessissa tiedon tuottamista ja vahinkojen arviointia määrittelevät esimerkiksi metsikkökuviot, otantamenetelmä, koealat ja vaurioluokitus. Sen lisäksi että ne määrittelevät, millaista tietoa hirvivahingoista arviointiprosessissa huomioidaan, niiden taakse kätkeytyy normatiivisia valintoja siitä, miten vahingot koetaan ja mikä on korvaussumman muodostamisen kannalta merkittävää. Sulkeumat voivat toisin sanoen olla sekä eksplisiittisiä ja avoimia sääntöjä että kirjoittamattomia ja piilossa olevia subjektiivisia valintoja.

Sulkeuma voi olla myös seurausta heuristisista oletuksista siitä, miten käsiteltävään ilmiöön liittyvässä prosessissa mukana olevat toimijat ymmärtävät toiminnalliset ulottuvuudet ja yhteydet (Valve 2011, 94). Selkeän lopputuloksen tavoitteena on sulkea pois vaihtoehtoisia todellisuuksia ja vakiinnuttaa erilaiset vaihtoehtoiset tapahtumakulut tuottamalla tiedollinen sulkeuma: yksi ongelmanasettelu, jaetut tiedon kriteerit ja yhteiset tavoitteet. Tämän tapainen toiminnan tilan vakioiminen stabiloi samalla toimijoiden välisiä valtasuhteita (Åkerman 2006, 50).

Hirvivahinkojen korvaaminen on esimerkki vakiintuneesta hallintokäytännöstä, joka stabiloi hirvipolitiikan valtakunnallista ja paikallista toimeenpanoa. Käytännön poliittinen sulkeuma mahdollistaa vahinkojen rutinoituneen arvioinnin erilaisissa metsissä. Sulkeumille on tyypillistä, että ne luonnollistuvat rutinoituneiksi toimintatavoiksi (Åkerman 2006, 68). Hirvivahinkoja on korvattu Suomessa yksityisille metsänomistajille muutaman vuosikymmenen ajan. Hirvivahingot ovat viime vuosikymmenien aikana useasti ylittäneet yhteiskunnallisen

sietokyvyn, jolloin on keskusteltu erilaisista toimenpiteistä vahinkojen lieventämiseksi (Nygrén 2009). Lainsäädännön ohjaama korvausmenettely yksityismetsänomistajien taloudellisille menetyksille on ollut eräs keino lieventää hirvivahinkoihin liittynyttä politisoitunutta tilannetta. Nykyisellään hirven aiheuttamista merkittävistä taloudellisista haitoista huolimatta suurta hirvikantaa siedetään hyvin. Esimerkiksi julkisessa keskustelussa ei ole viime aikoina vaadittu hirvikannan merkittävää rajoittamista. Hirvivahinkojen korvaaminen yksityismetsänomistajille on eräs niistä tavoista ja poliittisista sulkeumista, jolla yhteiskunta on sopeutunut suureen hirvikantaan. Hirvivahinkojen korvauskäytännöt ovat vuosien saatossa muuttuneet jonkin verran, esimerkiksi omavastuu poistui uuden riistavahinkolain myötä vuonna 2010.

Hirvivahinkojen korvauskäytäntöä voi kokonaisuudessaan tarkastella poliittisena sulkeumana, jossa kiistanalaiset asiat ovat siirtyneet politiikan kentältä toimenpidepolitiikaksi ja siihen liittyvään lainsäädäntöön hallinnon toteutettavaksi. Hirvivahinkojen korvausprosessin tarkempi tutkiminen tulkitsevan politiikka-analyysin keinoin on poliittisen toimeenpanon tarkastelua: miten laki toteutuu käytännössä? Näin tarkastelu kohdistuu sulkeumaan myös rajatummassa mitta-kaavassa, hirvivahinkojen korvauskäytäntöjen poliittisen sulkeuman sisällä. Hirvivahingoista maksettu korvaussumma on hallinnollinen ja taloudellinen sulkeuma, joka koostetaan tietyn logiikan mukaan. Sulkeuman käsitteen avulla avaan tätä logiikkaa. Sulkeuman käsitettä olisi mahdollista käyttää korvausprosessin tutkimiseen vieläkin yksityiskohtaisemmalla tavalla. Tällöin voitaisiin tarkastella, miten korvaussumman muodostamiseen liittyvät asiat kuten ohjeet, aputaulukot ja mittausmekaniikat on koostettu ja mitä niiden taakse kätkeytyy. Sulkeuman käsitteellä on runsaasti erilaisia ankuroitumismahdollisuuksia ja siksi sen käyttöä analyysissä on rajattava tiukasti.

Metsätalouden hirvivahingot

Hirvet tuottavat metsätaloudelle haittaa syömällä kasvatettavien puiden taimia. Hirvi syö pääosin mäntyä ja koivuja. Hirvivahinkojen korvaamiseen liittyvää lainsäädäntöä on uudistettu useaan otteeseen muutaman viime vuosikymmenen ajan. Viimeisin uudistus oli riistavahinkolaki (105/2009). Metsätalouden hirvivahingot ovat Suomessa taloudellisesti merkittävä kokonaisuus. Vuonna 2010 yksityismetsänomistajille korvatut metsävahingot olivat noin 3 miljoonaa euroa ja vuonna 2009 noin 5,6 miljoonaa euroa (Maa- ja metsätalousministeriön tiedote 2011). Korvatut vahingot ovat vain osa hirven aiheuttamia metsävahinkoja. Riistavahinkolaki sulkee korvauskäytännön ulkopuolelle vahingot valtion, kuntien, yritysten ja säätiöiden omistamilla mailla. Luonnollisesti korvausta ei myöskään saa niistä yksityismetsien hirvivahingoista, joista maanomistaja ei ole tehnyt vahinkoilmoitusta ja korvaushakemusta.

Hirvivahinkojen korvausprosessi on säädetty riistavahinkolaissa ja vahinkojen korvaamisessa noudatetaan valtioneuvoston asetusta hirvieläinvahinkojen korvaamisesta (367/2010). Prosessia valvoo valtakunnallisella tasolla maa- ja metsätalousministeriö sekä alueelliset metsäkeskukset (nykyään Suomen metsäkeskuksen aluetoimistot). Metsäkeskusten metsätaloustarkastajat suorittavat vahinkojen arvioinnin maastossa. Maa- ja metsätalousministeriö on laatinut metsätalouden hirvivahinkojen korvaamisen säännöt (Maa- ja metsätalousministeriön määräyskokoelma N:o 29/01), jota metsätaloustarkastajat noudattavat vahinkojen arvioinnissa.

Hirvivahinkojen arviointikäytäntö

Olin havainnoimassa hirvivahinkojen arviointia yhdeksällä vahinkokohteella ja haastattelin arviointitilanteisiin osallistuneita henkilöitä. Haastattelin myös erikseen kuutta korvausprosessiin liittyvää henkilöä. Keräsin aineiston vuosien 2007–2009 aikana.

Hirvivahinkojen korvausprosessi käynnistyi, kun maanomistaja teki metsäkeskuksen virallisella lomakkeella ilmoituksen hirvivahingoista. Jonkin ajan päästä ilmoituksen saapumisesta metsätaloustarkastaja arvioi vahingot maastokäynnillä. Hirven vaurioittama taimikko oli hallinnollisesti monimutkainen korvaamisen kohde. Korvausprosessissa oli erilaisia vaiheita, joiden avulla arvio kohteesta ja taimivahingoista saatiin hallinnolle sopivaan muotoon ja korvaussumma muodostettua. Vahinkoja arvioitaessa ja korvaussummaa muodostaessa hirven vaurioittamat taimet valikoituvat monta kertaa, useista eri näkökulmista ja erilaisten tulkinnallisten kehystysten ohjaamana, ennen lopullisen korvaussumman laskemista.

Arvioidessaan hirvivahinkoja metsätaloustarkastaja rajasi ensimmäisenä vahinkokohteet tilakohtaisten metsäsuunnitelmien mukaisiin metsikkökuvioihin. Metsikkökuviot ohjasivat tiedon tuottamista ja vahinkojen arvioimista kentällä. Metsikkökuviot olivat yleensä 0,5–3 hehtaarin suuruisia yhtenäisiä metsänkäsittelyn yksiköjä. Puusto oli niillä jokseenkin samankaltaista yhtenäisten kasvupaikkatekijöiden ja metsänkäsittelyn tuloksena. Metsikkökuviot ovat metsätalouden hallintaväline ja puuntuottamisen organisoimisen tapa (Jokinen 2004, 29). Hirvivahinkojen rajaaminen tiettyyn metsikkökuvioon kiinnitti hirvivahingoista maksettavan korvaussumman koostamisen olemassa olevaan metsätalouden koordinaatistoon. Käytännössä hirvet eivät juuri koskaan syöneet taimia metsikkökuvioilta tasaisesti vaan hirven syönnökset sijaitsivat metsikkökuvioilla epätasaisesti. Hirvivahinkojen rajaaminen metsikkökuvioiden mukaan jätti useimmissa tapauksissa prosessissa arvioitujen kuvioiden sisään alueita, joilla ei ollut hirvivahinkoja. Tämän seurauksena esimerkiksi metsäkeskusten hirvivahinkotilastoissa ilmoitettu pinta-ala ei vastaa vahinkojen reaalista pinta-alaa, vaan niiden yhteenlaskettujen metsikkökuvioiden pinta-alaa, joilla vahinkoja oli ilmennyt.

Jokaisella havainnoimallani vahinkokohteella oli paljon hirven vahingoittamia taimia. Jokaisen yksittäisen taimen arvioiminen olisi ollut työlästä. Tämän vuoksi metsätaloustarkastaja käytti vahinkojen arvioinnissa tilastotieteellistä otantamenetelmää, joka suuntasi va-

hinkosumman muodostamiseen liittyvän tiedon tuottamista. Näin vahinkojen arviointi oli mahdollista tehdä laajahkoilla, 0,5–5 hehtaarin kohteilla kohtuullisessa ajassa, muutamassa tunnissa. Otantamenetelmän avulla metsäkuvio arvioitiin koealoittain. Systemaattisesti valituille koealoille osuvat taimet edustivat kaikkia metsikkökuvion taimia. Koealojen pinta-ala oli kohteissa keskimäärin noin kaksi prosenttia kohteiden pinta-aloista. Arvioinnissa käytetty otantamenetelmän otoskoko ei ollut tilastotieteellisen yleistettävyyden mukaan kuitenkaan luotettava, vaan otantamenetelmä toteutettiin kevyemmin. Käytännössä riitti, että käsitys metsikkökuvion hirvivahingoista oli suuntaa-antava. Hirvivahinkojen arvioinnin ja koealojen määrän ei tarvinnut noudattaa tilastotieteellistä tarkkuutta. Myös hallinnollisten kulujen pitäminen kohtuullisina vaikutti otoksen kokoon. Tilastotieteellisen yleistettävyyden kriteerien mukaisen luotettavan otoskoon tekemiseen kului hallintoprosessissa liikaa aikaa. Korvausprosessin käytännöllisyys asetti arvioinnissa tuotetulle tiedolle rajoja ja ohjasi korvaussumman laskemista.

Kun metsätaloustarkastaja arvioi hirven vaurioittamia taimia otokseen osuvilta koealoilta, hän tarkasteli vaurioita metsätalouden ja puunkasvatuksen näkökulmasta. Tästä syystä tarkastaja arvioi vahinkokohteilta vain metsätalouden kannalta kasvatuskelpoiset taimet, vaikka hirven vaurioittamia taimia olisi ollut huomattavasti enemmän. Esimerkiksi kahden taimen sijaitessa alle puolen metrin etäisyydellä toisistaan, hän huomioi vain toisen taimista. Toinen taimi olisi luultavasti poistettu jonkin ajan kuluttua taimikonraivauksessa. Puolen metrin etäisyys arvioitavien taimien välissä juontuu metsälain ohjeesta, jonka mukaan kasvatuskelpoisten taimien etäisyys toisistaan pitää olla vähintään puoli metriä (Esim. Maa- ja metsätalousministeriön päätös metsälain soveltamisesta N:o 224/1997). Varsinainen taimikonraivaus tehdään taimikoilla yleensä vasta vuosien päästä, eikä hirvivahinkojen arviointitietokellä tehdyillä valinnoilla ole vaikutusta raivaukseen. Kun metsätaloustarkastaja simuloi tulevaisuuden taimikonraivaustilannetta, metsätalouden näkökulma ohjasi hänen tekemiään valintoja korvaussumman laskemiseksi.

Havainnoimillani vahinkokohteilla hirvet olivat riipineet, katko-
neet ja taittaneet taimien oksia ja katkaisseet runkoja. Joistain taimista
oli myös kaluttu kuorta ja puun vaalea nila oli paljastunut. Useimmissa
taimissa oli useita erilaisia hirven syöntijälkiä. Arvioinnissa tarkastaja
luokitteli hirvien vahingoittamat taimet neljään eri vaurioluokkaan
ja vahingoittumattomiin taimiin. Vaurioluokituksessa erilaiset hirven
aiheuttamien taimivaurioiden yksityiskohdat hävisivät: kuorivahingot,
neulaskadot, oksavauriot ja katkaistut päärangat pelkistettiin nume-
roituihin vaurioluokkiin. Luokittelun jälkeen moninaisia vaurioita
kuvastivat luokkien numerot. Mitä enemmän taimet olivat tuhou-
tuneet, sitä suuremman numeroarvon taimi vaurioluokituksessa sai.

Vaurioluokituksen kautta metsätalouden näkökulma ohjasi muo-
dostettavaa korvaussummaa. Luokkien määritelmät perustuivat siihen,
että metsätalouden kasvutappiot riippuivat vahinkojen laadusta. Vau-
rioluokituksen taustalla oli käsitys siitä, että erilaiset hirven aiheut-
tamat vauriot vaikuttivat taimen kasvuun eri tavoin. Vaurioluokitus
oli standardi ja hallinnon väline, joka oli laadittu ohjeistamaan ja
jäsentämään maastotyötä hirvivahinkojen arviointiprosessissa. Met-
sätalouden logiikka oli mukana vaurioluokituksessa, kun tarkastaja
luokitteli taimet niiden puunkasvatuksellisen potentiaalin heikenty-
misen perusteella eri vaurioluokkiin. Vaurioluokitus oli määriteltä
ja kuvailtu valtioneuvoston asetuksessa riistavahingoista (367/2010)
ensimmäisen pykälän liitteessä. Asetus oli laadittu maa- ja metsätalo-
usministeriössä. Se, miten mikäkin vaurio heikensi taimen kasvua ja
tuotto-odotusta, oli luokittelun laatijoiden näkemys. Haastatteleman
metsätaloustarkastajan mukaan vaurioluokitus oli tehty siitä lähtökoh-
dasta, kasvoiko vaurioituneesta taimesta tulevaisuudessa tukkipuuta,
vaikka monesta vaurioituneesta taimesta voisi tulla aikanaan myös
hyvää kuitupuuta. Kuitupuulle hirvivahingot eivät olleet taloudel-
lisesti yhtä merkittäviä kuin vaativammat laatukriteerit omaavalle
tukkipuulle. Kaikkien taimien arvioiminen tulevana tukkipuuna teki
vahingoista jonkin verran vakavampia kuin ne todellisuudessa olivat,
mikä korotti korvaussummaa. Vaurioluokitus oli kuvaava esimerkki
siitä, miten riistavahinkolaki ja siinä kuvattu hirvivahinkojen korvaus-

käytäntö olivat saavuttaneet näennäisesti poliittisen sulkeuman jättäen kuitenkin mahdollisuuden poliittisille valinnoille lain toteuttamisen yksityiskohtaisemmissa vaiheissa.

Sen lisäksi, että metsätaloustarkastaja valitsi ja arvioi hirvien vaurioittamat taimet, piti hänen korvaussumman muodostamiseksi määritellä myös taimikon taloudellinen arvo ilman hirvivahinkoja. Korvaussumma muodostettiin taimikon arvioidun nykytilan ja laskennallisen, vahingoittumattoman tilan erotuksena. Taimikon laskennallisen arvon muodostamiseksi metsätaloustarkastaja arvioi vahinkokohteella vaurioituneiden taimien lisäksi taimikosta myös muita seikkoja, kuten taimien keskipituuden, taimikon tiheyden, vahinkokohteen metsätyyppin ja kasvatettavan puulajin. Ne olivat tärkeitä taimikon taloudellisen arvon näkökulmasta. Vahinkojen taloudellinen menetys arvioitiin vertaamalla hirvituhoja taimikon laskennalliseen arvoon. Periaate perustui differenssiopiksi kutsuttuun korvausoikeudelliseen tekniikkaan, jossa toteutunutta tapahtumakulkua verrattiin hypoteettiseen tapahtumakulkuun, jossa vahinkoja ei olisi tapahtunut. Näiden erotus muodosti vahingonkärsijälle aiheutuneen menetyksen (Hemmo 2005, 144–147).

Arviointihetkellä nuorille, puuntuotannollisesti keskenkasvuille taimille ei ole olemassa puumarkkinoita. Taimikon arvo muodostuu osana metsäkiinteistöä. Taimien puuntuotannollinen arvo syntyy vasta tulevaisuudessa metsän kasvun myötä kun metsiköstä kaadetaan puuta harvennus- ja päätehakkuuvaiheissa. Hirvivahinkojen korvausprosessissa taimikon arvo oli tästä syystä määritelty erillisessä aputaulukossa, jossa oli otettu huomioon taimikon potentiaalinen metsänkasvatuksellinen arvo. Aputaulukoissa taimikoiden hehtaarikohtaiset arvot oli ilmoitettu erikseen puulajeittain, metsätyypeittäin ja taimikon pituuden mukaan. Aputaulukot oli määritelty valtioneuvoston asetuksessa riistavahingoista (367/2010) toisen pykälän liitteessä neljä. Aputaulukoihin määriteltyt taimikoiden arvot oli muodostettu keskimääräisten kantohintojen keskiarvoista vuosilta 1989–1998. Arvot oli muutettu reaalisiksi vuoden 1998 tasolle tukkuhintaindeksillä. Joidenkin aputaulukoiden puulajien arvot erosivat nykyisin

maksettaviin kantohintoihin verrattuna, vaikka puutavaralajien arvot saattoivat olla aputaulukoissa lähes yhtä suuria nykyisten puunhintojen kanssa. Aputaulukoihin kiinnitettynä hirvivahinkojen korvaussumman koostamista ohjasi noin kymmenen vuoden takaa juontuva näkemys puumarkkinoiden hintatasosta.

Maastokatselmuksen jälkeen metsätaloustarkastaja syötti arviointitiedot Metsätalouden kehittämiskeskus Tapion tätä varten suunnittelemaan HiVaLa-hirvivahinkojen laskentaohjelmaan. HiVaLa-ohjelma laski erilaiset vaurioluokitukset yhteen vaurioluokille määriteltujen vahinkoprosenttien perusteella. Näin maastossa luokitellut taimet ja vauriot yhteismitallistuivat. Maastossa arvioidut, sadat tai tuhannet useilla eri tavoilla vahingoittuneet taimet sulkeutuivat yhteen lukuun, kokonaisvahinkoprosenttiin. HiVaLa-ohjelma muodosti maanomistajalle suoritettavan korvaussumman vertaamalla aputaulukon kokonaisvahinkoprosenttia erilaisten taimikoiden rahallisiin arvoihin. Ohjelma virtaviivaisti korvaussumman koostamista ja ohjelman sarakkeisiin oli mahdollista syöttää vain vahinkojen arviointiin liittyvissä ohjeissa mainittuja yksiselitteisiä muuttujia. Metsätaloustarkastajan syöttäessä kentältä keräämänsä tiedot ohjelmaan oli hänen pakko tehdä valintoja epäselvien ja monitulkintaisten muuttujien suhteen, jotka hän oli merkinnyt paperisten maastolomakkeiden reunahuomautuksiksi.

Kun ilmoitettujen hirvivahinkokohteiden korvaussummat oli muodostettu, lähetettiin korvaushakemukset alueellisista metsäkeskuksista edelleen Maa- ja metsätalousministeriöön, joka maksoi kaikki korvaussummat könttäsummina alueellisille metsäkeskuksille. Metsäkeskukset maksoivat korvaukset edelleen maanomistajille. Maanomistajat saivat korvaukset pankkitileilleen yleensä arviointivuotta seuraavan vuoden keväällä.

Kun tiedot oli muutettu sähköiseen muotoon, ne siirrettiin metsäkeskuksen viranomaispäällikön koottavaksi ja tilastoitavaksi. Tietokoneohjelmien avulla viranomaispäällikkö yhdisteli tietoja yksittäisiltä vahinkokohteilta erilaisiksi alueelliseksi kokonaisuuksiksi kuten tilastoiksi, kustannuksiksi ja vahinkobudjeteiksi. Lisäksi metsäkeskuksen aluetoimistot laativat alueidensa hirvivahingoista tilastol-

lisen yhteenvedon, jonka pohjalta he tekivät pääsääntöisesti julkisen tiedotteen. Tietoja käytettiin myös apuna alueellisessa hirvipolitiikassa ja hirvikannan säätelyn suunnittelussa. Tietojen avulla oli mahdollista esimerkiksi tarkastella, mille alueille hirvivahingot keskittyvät ja kannattiko hirvien kaatolupien määrää mahdollisesti kasvattaa näillä alueilla. Korvaussumma muodosti näin ollen hallinnon instrumentin, jota käytettiin muuhunkin kuin vain vahinkojen korvaamiseen.

Hirvivahinkojen korvauskäytäntö on ensisijaisesti poliittinen sulkeuma, mutta samalla se on myös tiedollinen sulkeuma. Se on vahinkojen korvaamisen lisäksi tärkein hirvivahinkoihin liittyvä tiedon tuottamisen menetelmä. Tällainen poliittisen ja tiedollisen sulkeuman samanaikaisuus vahvistaa ilmiön tulkintaa epäpoliittisena hallintokäytäntönä (vrt. Häikiö & Leino tässä julkaisussa).

Hallintokäytännön tulkinnallisuus

Hirvivahinkojen korvaussumman koostaminen oli monenlaisten elementtien, kuten hallintokäytäntöjen ja -tekniikoiden, metsätalouden toimijakentän sekä vahinkokohteen ominaisuuksien vuorovaikutuksen tuotosta. Asiantuntija ohjasi korvaussumman koostamista, koska yleiset hallinnon kehystykset ja paikallisten kohteiden konkreettiset ominaisuudet täytyi sovittaa yhteen. Hallinnon työkalut kuten ohjeet, standardit ja luokitukset eivät olleet yhtä yksityiskohtaisia kuin todellisuudessa ilmenevät hirvivahingot ovat, vaan asiantuntija sovelsi ja tulkitsi erilaisia kehystyksiä prosessin eri tilanteissa. Asiantuntijan valinnat korvausprosessin eri vaiheissa ohjasivat korvaussumman muodostamista.

Prosessin tulkinnallisiin vaiheisiin liittyi erilaisia asiantuntijana toimineen metsätaloustarkastajan tekemiä subjektiivisia ja normatiivisia valintoja. Valintojen tekeminen vaati havaintoja, tietoa, päätöksiä, asioiden määrittelyä, rajoituksia ja vastauksia. Näissä tilanteissa asiantuntijana toiminut metsätaloustarkastaja pyrki olemaan tasapuolinen sekä valtiota että metsänomistajaa kohtaan. Metsätalousinsinööri oli

asiantuntijana ja hallinnon toteuttajana myös moraalinen subjekti, joka toteutti korvausprosessissa omia periaatteitaan kuten ”kohtuullisuutta maanomistajaa kohtaan”. Hän toteutti myös ”hallinnon järjestyttää”, joka ilmeni vahinkojen arviointitilanteessa silloin tällöin, ja sai arvioijan toimimaan eri tavalla kuin arviointikäytäntöä ohjaavaan säännöstöön oli kirjoitettu. Havainnoimani tarkastaja rikkoi esimerkiksi kolmen vuoden korvaussääntöä, jonka mukaan maanomistajalle ei tulisi korvata kolmea vuotta vanhempia vahinkoja eikä niitä näin ollen tullut myöskään arvioida. Haastattelemani tarkastajan mukaan se ei ollut kohtuullista maanomistajaa kohtaan eikä hallinnollisesti järkevää, koska samoilla vahinkokohteilla pitäisi silloin käydä tarpeettoman usein.

Maastotarkastuksien ohessa haastattelemini metsänomistajien suhtautuminen korvauksiin vaihteli. Kaikki metsänomistajat olivat pääosin tyytyväisiä korvausprosessiin ja -summaan, mutta se ei yleensä ollut heidän mielestään täysin riittävä. Useat maanomistajat mainitsivat, että vaikka taimikon menetetty arvo korvattiinkin, meni tehty metsänhoitotyö hukkaan hirvivahinkojen takia. Rahallinen korvaussumma ei korvannut heidän mukaansa riittävästi ennen vahinkoja tehtyjä metsänhoitotöitä kuten taimikonraivausta. Ajatus perustui siihen, että puumarkkinoilla maksettiin vain puun hinnan mukaan eikä metsänomistajilta tiedusteltu, paljonko he olivat tehneet työtä metsäpalstoillaan. Markkinoilla hinta on tavallisesti vain tuotteella ja tuotteen valmistamiseen käytetty työ on sisällytetty tuotteeseen ja sen hintaan. Näin ollen taustalla oleva metsänhoitotyö kiinnittyy puun hintaan ja siihen hintanäkemykseen, joka korvaussumman muodostamiseen liittyvissä aputaulukoissa on mainittu. Jos metsänomistaja oli tehnyt palstallaan tätä enemmän töitä, jäi se korvaussumman koostamisen ulkopuolelle.

Havainnoidessani hirvivahinkojen arviointia maastossa, huomasin, että kaikissa taimikoissa oli hirven aiheuttamia taimivaurioita myös sellaisien puulajien taimissa, joihin tarkastaja ei kiinnittänyt huomioita ja joita ei arvioitu. Näitä olivat muun muassa pihlaja ja kataja sekä useimmissa tapauksissa myös haapa. Näitä taimia ei huomioitu arvi-

oinnissa, koska tarkastajan mukaan hirvivahinkojen korvausprosessissa arvioitiin vain metsätaloudellisesti merkittävät puulajit.

Puulajien valikoituminen korvaussummaan oli hyvä esimerkki puumarkkinoiden vahvasta normatiivisesta asetelmasta hirvivahinkojen arvioinnissa. Korvattavat hirvivahingot valikoituvat metsätalouden näkökulmasta. Esimerkiksi jos metsänomistajalla oli alueellaan yksityinen luonnonsuojelualue, siihen liittyviä hirven aiheuttamia vahinkoja ei korvattu, vaikka hirvituhoilla olisikin ollut haitallinen vaikutus metsään ja sen käyttötarkoitukseen. Hirvi kaventaa etenkin haapojen ja muiden lehtipuiden ylläpitämää luonnon monimuotoisuutta syömällä niiden taimia (Viiri 2007). Haapa on monimuotoisuuden avainlaji, koska siitä on riippuvaisia useat kymmenet uhanalaiset eliölajit. Myöskään julkisyhteisöjen kuten metsäyhtiöiden, kuntien, säätiöiden ja seurakuntien metsille aiheutuneita hirvivahinkoja ei korvata ja ne ovat jääneet riistavahinkolaiksi muodostuneen poliittisen sulkeuman ulkopuolelle.

Tulkinnallinen politiikka-analyysi rutinoitunutta hallintokäytäntöä tarkasteltaessa

Hirvivahinkojen korvausprosessissa hirven puuntaimille aiheuttama fyysinen reaalivahinko, seurausten taloudellinen arvo, valtakunnallinen hirvipolitiikka, metsätalouden sektori, riistavahinkolaki, hallinnon säännöt, tilastotiede, luonto ja asiantuntijoiden tulkinnat assimiloituivat toisiinsa. Pelkkää vahinkotilastojen valossa esitettyä korvaussummaa tarkastelemalla syntyy vaikutelma, että hirvivahingot ovat yhtä kuin reaalivahinkojen taloudellinen arvo. Korvaussumma sulkee kuitenkin sisäänsä kompleksisia aineksia, jotka ovat paljon muutakin kuin taloudellisia tekijöitä.

Tulkinnallisen politiikka-analyysin ja sulkeuman käsitteen avulla oli mahdollista tarkastella yksittäistä hallintokäytäntöä toiminnassa näkyvinä yksityiskohtina sekä lain toteuttamisen normatiivisia lähtökohtia. Lain säätämisen jälkeen pitää vielä päättää, miten lakia

toteutetaan. Poliitiikka ei lakkaa siinä vaiheessa, kun muodollinen päätös jostain asiasta on tehty, vaan myös päätösten toimeenpano on poliittista toimintaa (Laine & Jokinen 2001, 51). Lain toteuttaminen ja siihen liittyvän ohjeistuksen laatiminen on hallintoprosessi, johon poliittinen keskustelu ei yleensä enää yllä. Siitä huolimatta poliittisia päätöksiä tehdään lain laatimisen jälkeen täytäntöönpanon eri vaiheissa. Täytäntöönpanossa käytetyt ja sitä varten laaditut säännöt, mittaustavat, luokitukset ja ohjelmat sisältävät valintoja, jotka kana-voituvat hallintoprosessiin teknisten instrumenttien kautta.

Lakiin liittyvän ohjeistuksen ja sitä tukevien teknisten instrumenttien valitsemisen jälkeen jää hallintoprosessiin paikkoja päätöksentekotilanteille. Tällaisia tilanteita liittyy esimerkiksi hallinnon sääntöjen soveltamisessa käytäntöön ja tulkinnanvaraisten tilanteiden ratkaisemiseen. Maailma on sääntöjä monimutkaisempi ja asiantuntijoita tarvitaan todellisuuteen liittyvien yksityiskohtien huomioimiseen. Asiantuntijoiden tekemät poliittiset valinnat ovat välttämättömiä, koska lakia tai hallinnon sääntöjä on mahdotonta sovittaa todellisuuteen kirjaimellisesti tai puhtaasti mittaukseen tarkoitettujen instrumenttien mukaan.

Hirvivahinkojen korvaaminen lisää metsänomistajien mahdollisuutta ennakoida hirvivahinkoja. Samalla hallintoprosessi legitimoii poliittisen päätöksenteon eri vaiheissa: riistavahinkolaissa, hallinnon ohjeistuksessa sekä käytännön täytäntöönpanossa. Sulkeumana hirvivahinkojen korvausprosessi ja sen lopputuotteena muodostunut korvaussumma vaikuttavat valtakunnan hirvipoliittikkaan laajemmin, sillä hirvivahingot määrittelevät hirvikannan säätelylle asetettavia tavoitteita (Nygrén 2009, 12). Hirvipoliittikan sisällön kannalta on merkityksellistä ymmärtää, kuinka vahingot arvioidaan ja korvaussummat tuotetaan hallintokäytännössä.

Vahinkojen korvaamisen hallintokäytännöt ovat kompleksisia prosesseja, joiden logiikkaa on mahdollista analysoida sulkeuman käsitteen avulla. Samalla voidaan tunnistaa erilaisia käytännössä tehtäviä normatiivisia tulkintoja ja tuoda näkyväksi piilossa olevia poliittisten valintojen paikkoja.

SOSIAALINEN OIKEUDENMUKAISUUS SOSIAALITURVAN UUDISTAMISESSA

Liisa Häikiö

Tarkastelen tässä luvussa vuosina 2007–2009 kansallisesti toimeenpantua sosiaaliturvan uudistusprosessia sosiaalisen oikeudenmukaisuuden näkökulmasta. Sosiaalinen oikeudenmukaisuus on keskeinen politiikkaprosessien oikeuttamisen ja hyväksyttävyyden lähtökohta. Jo sosiaaliturvan uudistamisen toteuttamiseksi perustetun Sata-komitean asettamisesta kertovan tiedotteen otsikko kuvastaa oikeudenmukaisuuden merkitystä: *Kannustava ja oikeudenmukainen sosiaaliturva kaikille* (Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö 2007). Yhteiskunnassa ja erityisesti päätöksenteossa legitiimi toiminta ja tehdyt ratkaisut pitää perustella oikeudenmukaisiksi yleisesti hyväksyttävällä tavalla.

Käsitteellisenä lähtökohtana käytän amerikkalaisen politiikan tutkijan ja filosofin Nancy Fraserin (1998; 2003; 2008) ajatusta siitä, että sosiaalisen oikeudenmukaisuuden tarkasteleminen edellyttää yhteiskunnallisten ryhmien tunnustamisen, osallistumismahdollisuuksien ja yhteiskunnallisten resurssien jakautumisen yhtäaikaista tarkastelua. Näin tulkittuna taloudellinen ja kulttuurinen epäoikeudenmukaisuus kietoutuvat yhteen samalla toisiaan vahvistaen. Usein väheksytyt ja

tunnustamatta jäävät kansalaisryhmät ovat muita ryhmiä heikommassa asemassa taloudellisesti, ja samalla heidän yhteiskunnalliset osallistumismahdollisuutensa ovat muita heikommat.

Yhteiskunnallisten ryhmien tunnustaminen merkitsee Fraserin ajattelussa sekä kulttuurista että poliittista tunnustamista (ks. myös Julkunen 2010, 47). Tunnustaminen tarkoittaa tietyn, esimerkiksi sukupuoleen perustuvan identiteettiryhmän toimijuuden hyväksymistä ja vahvistamista yhteiskunnallisissa käytännöissä. Kulttuurinen tunnustaminen on olennaista siksi, että se määrittää joidenkin ryhmien arvostusta ja toisten ryhmien väheksyntää. Se luo perustan joidenkin ryhmien mukaan ottamiseksi ja toisten ryhmien pois sulkemiseksi (vrt. Hall 1999). Identiteettiryhmien tunnustaminen heijastuu myös siihen, millaisia tarpeita yhteiskunnassa pidetään oikeutettuina esimerkiksi tulonsiirroista ja palveluista päätettäessä.

Identiteettiryhmien poliittinen tunnustaminen avaa usein varsin konkreettisesti näille ryhmille mahdollisuuden osallistua yhteiskunnalliseen keskusteluun ja päätöksentekoon. Kun kysymys on yhteiskunnallisten resurssien jakamisesta, yhteiskunnalliset käytännöt mahdollistavat erityisesti käsiteltävän kysymyksen kannalta keskeisten intressiryhmien osallistumisen. Poliittisen tunnustamisen perustalle institutionalisoituneet käytännöt mahdollistavat siten erilaisille identiteetti- ja intressiryhmille osallistumisen resurssien jakamista koskevaan keskusteluun, tai vastaavasti sulkee heidät pois päätöksenteosta.

Fraserin sosiaalisen oikeudenmukaisuuden käsite tarjoaa kaksi näkökulmaa tulkitsevalle politiikka-analyysille. Se mahdollistaa samanaikaisesti politiikkaprosessiin osallistuvien oikeudenmukaisuustulkintojen analysoimisen ja sosiaalisen oikeudenmukaisuuden toteutumisen arvioimisen.

Sosiaaliturvan uudistamisprosessi

Matti Vanhasen toisen hallituksen (2007–2010) asettaman Sata-komitean tehtävänä oli kunnianhimoisesti uudistaa suomalainen sosiaalitur-

va. Sen tuli laatia ehdotus suomalaisen sosiaaliturvan kokonaisuudistuksesta huomioiden erityisesti työn kannustavuuden parantaminen, köyhyyden vähentäminen ja riittävän perusturvan tason turvaaminen kaikissa elämäntilanteissa (Sata-komitea 2009). Samalla se tavoitteli myös sosiaaliturvajärjestelmän yksinkertaistamista ja sosiaaliturvan tulevaisuuden rahoituksen turvaamista.

Taustalla oli perusturvan suhteellinen heikentyminen 1990-luvulta alkaen. Pohjoismaissa perusturva koostuu asumiseen perustuvista etuuksista, joiden tarkoituksena on turvata mahdollisimman monen toimeentulo niin, ettei heidän tarvitse turvautua erikseen haettavaan, tarveharkintaiseen toimeentulotukeen (Kuivalainen 2010). Laman jälkeisenä vuosikymmenenä ansiotulot kasvoivat huomattavasti, mutta perusturvaetuuksia ei korotettu vastaavasti. Sosiaalipolitiikan tutkijoiden ohella huolensa perusturvan varassa elävien tilanteesta oli esittänyt esimerkiksi Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto (Särkelä & Eronen 2007). Perusturva oli jäänyt jälkeen yleisestä elintason noususta lisäten sen varassa elävien kotitalouksien köyhyysriskiä ja tarvetta toimeentulotukeen (Kuivalainen 2010).

Sata-komitean keskeisenä tavoitteena olikin ”riittävän perusturvan tason turvaaminen kaikissa elämäntilanteissa” (Sosiaali- ja terveystministeriö 2007) eli perusturvan nostaminen sellaiselle tasolle, että työmarkkinatuen, kansaneläkkeen ja perussairauspäivärahan turvin elävät eivät tarvitsisi toimeentulotukea. Sosiaaliturvan kokonaisuudistus jäi kuitenkin toteutumatta. Komitea esitti pienimpien kansaneläkkeiden tasokorotusta takuueläkkeen turvin. Se ei kuitenkaan esittänyt perusturvan yleisen tason tai työmarkkinatuen korottamista (Honkanen & Tervola 2012). Keskeinen kiista sosiaalipolitiikan uudistusprosessissa muodostui työttömien perusturvan ja ansiosidonnaisen työttömyysturvan välille.

Tarkastelen sosiaaliturvan uudistusprosessia ja erityisesti perusturvan ja ansiosidonnaisen työttömyysturvan välistä jännitettä Sata-komitean loppuraportin, lehtiaineiston¹ ja komitean työskentelyä arvioivien julkaisujen perusteella. Komitean loppuraportti löytyy sosiaali- ja terveystministeriön kotisivuilta (Sata-komitea 2009). Se

tarjoaa virallisen näkökulman sosiaalipolitiikan uudistusprosessiin, komitean työskentelyn tavoitteisiin ja saavutettuihin tuloksiin. Komitean työskentelyä käsittelevät muut julkaisut puolestaan tarjoavat tietoa Sata-komitean tavoitteista, saavutuksista ja sisäisestä työskentelystä. Näistä keskeisimpiä julkaisuja ovat Juho Saaren (2009), Osmo Soininvaaran (2010) ja Heikki Hiilamon (2012) tekstit. Soininvaara ja Hiilamo ovat molemmat osallistuneet komitean perusturvajaoston työskentelyyn. Soininvaara oli jaoston puheenjohtaja. Lehtiaineisto mahdollistaa komitean työskentelyä ja saavutuksia käsittelevän julkisen keskustelun tarkastelun. Osa lehdistä on yleisanomalehtiä, osa taas edustaa tiettyä komitean työskentelyyn osallistunutta toimijatahoa. Julkinen keskustelu sisältää luonteeltaan komitean työskentelystä tiedottavia tai sitä yleisesti kommentoivia tekstejä.

Analysoin aineistoa Fraserin kolmesta sosiaalisen oikeudenmukaisuuden ulottuvuuden näkökulmasta. Mitkä tahot *osallistuivat* sosiaalipoliittisen päätöksentekoon ja siitä käytyyn julkiseen keskusteluun? Millaisia identiteetti- ja intressiryhmiä prosessissa *tunnistettiin ja tunnustettiin*? Mitä legitiimi osallistuminen ja toimijuus sekä tunnustamisen tavat *merkitsivät prosessin lopputuloksen kannalta*? Aloitan kartoittamalla keskeiset toimijat ja heidän osallistumismahdollisuutensa.

Organisoidut intressiryhmät ja perusturvamiehet

Osallistumisella Fraser (2003; 2008) viittaa edustuksellisuuteen. On keskeistä tarkastella, mitkä identiteetti- tai intressiryhmät ovat edustettuina yhteiskunnallisissa prosesseissa ja päätöksenteossa. Sata-komiteassa osallistujat edustivat etupäässä ministeriöitä ja muita valtionhallinnon tahoja sekä puolueita ja etujärjestöjä. Ministeriöistä läsnä olivat sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö (komitean pj., entinen kansliapäällikkö Markku Lehto sekä kokoomuksen ja keskustapuolueen poliittiset valtiosihteerit), valtiovarainministeriö (komitean vara-pj., alivaltiosihteerit Martti Hetemäki ja työ- ja elinkeinoministeriö (vihreiden poliittinen valtiosihteerit). Lisäksi edustettuna oli Kela, kun-

nat (Kuntaliitto), palkansaajat (SAK; STTK, Akava), työnantajat ja yrittäjät (EK; Suomen Yrittäjät ry) sekä kansalaisjärjestöt (STKL).

Osallistujat edustivat siten pääosin suomalaisessa yhteiskunnassa ja sosiaalipolitiikan tekemisessä vahvasti institutionalisoituneita näkökulmia. Vakiintuneiden valtarakenteiden ja toimintatapojen asema näkyi myös komitean neljän erillisen jaoston kokoonpanossa (Sata-komitea 2009). Perusturva-, rahoitus- ja kannustavuus- sekä hallinto- ja prosessijaostossa osallistujat edustivat laajasti eri osapuolia. Sen sijaan ansioturvajaostossa edustettuina olivat ministeriöt ja työmarkkinajärjestöt. Tämä mahdollisti ansioturvaan liittyvien kysymysten käsittelyn vakiintuneella tavalla, kolmikantaneuvotteluissa (Saari 2009; ks. myös Paavola 2006).

Saaren (2009) tulkinnan mukaan komiteaan nimetyt osallistujat kuvastavat suomalaisen sosiaalipoliittisen päätöksenteon valtarakennetta, jossa sosiaalipoliittinen päätöksenteko tapahtuu sosiaali- ja terveysministeriön ulkopuolella valtionvarainministeriön, palkansaajajärjestöjen ja työnantajien kesken. Tällainen korporatiivinen rakenne on ollut vahva sosiaalipolitiikan kansallisessa toimeenpanossa 1960-luvulta lähtien (Kangas 2006; Paavola 2006). Osallistuminen perustuu niin sanottujen organisoitujen intressien väliseen yhteistoimintaan, jossa osallistuvien ryhmien tulkitaan järjestäytyneen yhteiskunnallisten intressien, erityisesti taloudellisten intressien ja tuotannollisten suhteiden mukaan. Korporatiivisen rakenteen keskeiset toimijat, työmarkkinajärjestöt, saavat asemansa talouden ja tuotannon suhteista. Edustettuina ovat työntekijät ja työnantajat. Suomalaiselle korporatiiviselle toiminnalle on lisäksi ominaista etujärjestöjen läheinen yhteys poliittisiin puolueisiin (Paavola 2006, 21). Näin oli myös Sata-komiteassa, jossa osallistujat kuuluivat edustamiensa ryhmien ohella tiettyjen puolueiden vaikutuspiiriin (Saari 2009).

Myös tiedotusvälineet olivat prosessin osallistujia. Osa aiheesta uutisoina lehdistä edusti tiettyä komitean työskentelyyn osallistunutta eturyhmää tai puoluetta. Osa lehdistä oli yleislehtiä. Tiedotusvälineiden osallistumisen merkitys korostui Sata-komitean sisäiseen käyttöön tarkoitettun raporttiluonnoksen, niin sanotun Lehdon

muistion, päädyttyä median käsiin. YLE julkaisi muistion sisältöä 7.11.2008 (Saari 2009). Päivää aikaisemmin Helsingin Sanomat oli uutisoinut, että Sata-komitea tulee uudistamaan työttömyysturvaa kovalla kädellä (HS 6.11.2008, Kotimaa). Uutisen julkinen merkitys korostui, koska komitean työskentelystä oli ollut tätä ennen saatavilla vain vähän tietoa.

Komiteassa käsiteltävistä asioista tuli rytinällä julkisia. Julkinen keskustelu Lehdon muistiosta politisoi ansiosidonnaisen työttömyysturvan ja työttömien perusturvan välisen suhteen. Lehdet tulkitsivat osallistujien edustavan tiettyjä vakiintuneita intressejä ja toimivat perinteisen korporatiivisen rakenteen mukaisesti:

Työmarkkinaneuvottelujen tapaan omista tavoitteista pidetään kiinni viimeiseen asti. Niin palkansaajajärjestöt kuin Elinkeinoelämän keskusliittokin (EK) vastustavat työttömien perusturvan korottamista ilman ansiosidonnaisen turvan nousua. ”Olemme sitä mieltä, että nykyinen malli on hyvä, eli perusturvan ja ansioturvan kytkentää ei pidä poistaa”, sanoo komitean jäsen, lakiasiainjohtaja Lasse Laatumen EK:sta. EK on sitä mieltä, kuten valtiovarainministeriökin, että työttömyysturvan tasoa ei voi nostaa. EK:n mielestä korotus veisi työllistymishaluja. Valtiosihteeri Terttu Savolainen (kesk) huomauttaa, että perusturvan nostaminen ei tapahdu ansioturvan kustannuksella. ”Ansioturva ei pienene yhtään, jos perusturvaa parannetaan.” Keskusta kannattaa kytköksen poistamista. SAK:lle ja STTK:lle on tärkeää, että ansiosidonnainen työttömyysturva nousee aina kuten valtion rahoittama perusturvakin. Järjestöt vastustavat myös työttömyysturvakauden jakamista työnhaku- ja aktivointikausiin, jos se johtaa työttömyystuen vähenemiseen. ”Työttömyysturvaetuuksien heikennyksiä emme hyväksy”, johtaja Markku Salomaa STTK:sta sanoo. (Helsingin Sanomat 7.12.2008, Kotimaa, Uudistamiskomitea yhä syvästi erimielinen työttömyysturvasta.)

Sata-komitean perusongelmana oli, että ansioturva ja perusturva lukkiutettiin heti alussa vastakkain. Tässä kunnostautuivat myös perusturvamiehet Soininvaara ja Hiilamo. Soininvaaralla oli asiantuntemusta ja ideoita, mutta priorisointi ja sovittelu eivät onnistuneet. Työmarkkinajärjestöt painottivat luonnollisesti työhön perustuvaa sosiaaliturvaa, mutta on rankkaa syyttää niitä syrjäytymisen hyväksymisestä. (Uutispäivä Demari 1.11.2010, pääkirjoitus, Sata-komitea kuihtui vastakkainasetteluun.)

Nimettyjä intressiryhmiä olivat erityisesti etujärjestöjen, ministeriöiden ja puolueiden edustajat, jotka lehdet hallituspuolueita lukuun ottamatta esittivät ansiosidonnaisen työttömyysturvan puolustajina. Luonnehdinnat työttömien perusturvan kannattajista erosivat tästä perustavalla tavalla. 'Perusturvamiehiä', Soininvaaraa ja Hiilamoa, esiteltiin lehdistössä asiantuntijoina eikä niinkään identiteetti- tai intressiryhmän edustajana. Ennalta tunnistettujen intressien edustaminen ja asiantuntijuus ovat yhteisen hyvän tavoittelun ohella suomalaisessa yhteiskunnassa hyväksyttyjä osallistumisen ja vaikuttamisen periaatteita (Häikiö 2007). Myös sosiaaliturvan uudistusprosessissa edustaminen ja asiantuntijuus olivat osallistujien toiminnan perusta. Ryhmäetujen puolustajina intressiryhmien edustajat ja asiantuntijoina yksilöt olivat legitiimejä osallistujia ja poliittisia toimijoita.

Korporatiiviset käytännöt ja näihin käytäntöihin perustuvat tulkinnot legitiimeistä toimijoista ja toimintatavoista rajasivat niiden toimintamahdollisuuksien kirjoa, joka avautuivat tässä politiikkaprosessissa. Sata-komitean osallistujien rajoittuminen intressiryhmiin tai asiantuntijoihin tuotiin muutamissa teksteissä esiin, mutta vaihtoehtoisia osallistumistapoja ei näissäkään esitetty:

[Stakesin tutkimusprofessori] Sakari Hänninen kyseenalaistaa myös Sata-komitean kokoonpanon. Komiteassa ovat edustettuina hallituspuolueiden lisäksi muun muassa työmarkkinoiden etujärjestöt. Oppositiopuolueet eivät ole mukana. – Onko ollut ihan järkevää, että sinne kootaan yhteen kaikkien etujärjestöjen edustajat. Voi

kysyä, onko perusturvan uudistus oikeasti joku intressiryhmien kompromissiasia, hän sanoo. Silloin tullaan siihen, että niillä, jotka ovat kaikkein heikoimmassa asemassa, on usein myös heikoimmat edustajat. (Taloussanomien 13.11.2008, Työtä tekeväkin pysyy köyhänä.)

Demokratiassa on rakennusvirhe. Köyhät eivät päästä omista asioistaan. (...) Köyhille kukaan ei kyllä edes ehdota edustusta omissa asioissaan. Soininvaara ei harmittele, että perusturvan kohteet eivät itse ole mukana Sata-komiteassa. Ei tule mieleen. Eivät ne kai muuten olisikaan syrjäytyneitä. (Talouselämä 29.11.2010, kolumni, Timo Harakka, Etuillijat ja väistäjät.)

Sata-komiteaan eivät osallistuneet oppositiopuolueet eivätkä heikossa yhteiskunnallisessa asemassa olevat ihmisryhmät. Oppositioapu SDP esiintyi ja otti kantaa sosiaaliturvan uudistukseen julkisessa keskustelussa, mutta 'perusturvan kohteet' eivät osallistuneet tähänkään keskusteluun. Voi sanoa, että sosiaaliturvan uudistuksessa omaksutut käytännöt olivat vakaasti institutionalisoituneita ja julkinen keskustelu suhtautui niihin luonnollisina toimintatapoina. Näin 'perusturvan kohteet' sivuuttavat käytännöt perustuivat kulttuurisiin ja taloudellisiin normeihin, jotka olivat institutionalisoituneet kansallisiin käytäntöihin (ks. Fraser 1998). Prosessin kannalta olennaisten toimijatahojen, kuten tässä tapauksessa perusturvan varassa toimeentulevien, puuttuminen ei muodostunut oikeudenmukaisuuskysymykseksi. Myöskään kansalaisten laajan osallistumisen mahdollistaminen sosiaaliturvan uudistuksesta käytävään keskusteluun ei noussut komitean työskentelyssä tai tiedotusvälineissä merkittäväksi asiaksi, vaikka sosiaali- ja terveysministeriö järjesti nettikeskustelun sosiaaliturvan suurimmista ongelmista ja järjestelmän asiakaslähtöisyydestä otakantaa.fi-sivustolla helmikuussa 2008.

Sosiaaliturvan uudistusprosessiin osallistumisessa merkittäväksi muodostui toimijuuden omaksuminen. Toimiminen edellyttää yksilön tai ryhmän uskoa omiin osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksiin

(Lister 2003, 39). Toimijuus on kykyä tunnistaa itsensä kyvykkääksi tekemään valintoja käsiteltävistä yhteiskunnallisista kysymyksistä ja toteuttaa näitä valintoja käytännössä sekä luottamusta omaan toimijuuteen muutoksen aikaansaamiseksi. Toimijuutta on se, että osallistujat kokevat voivansa vaikuttaa prosessiin, heitä kuunnellaan ja he voivat muuttaa itselleen tärkeitä asioita (Newman & Dale 2005, 482). He kykenevät luomaan uusia tilanteita, jotka eivät olisi muuten mahdollisia.

Sosiaaliturvan uudistamisen politiikkaprosessin osallistujien ja heidän legitiimin toimijuutensa perusteella Sata-komitea noudatti perinteistä työttömyysturvasta sopimisen ja päättämisen tapaa, jossa työmarkkinajärjestöt ovat keskeisessä roolissa (Kangas 2006). Sosiaaliturvauudistuksen politiikkaprosessi ja siitä käyty julkinen keskustelu alleviivasi työmarkkinaosapuolten etujärjestöjen toimijuutta. Nämä osapuolet myös luottivat omiin osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksiinsa käyträän Sata -komiteaa ja julkista keskustelua omien intressiensä ajamiseen.

Erilaiset työttömät

Osallistumisoikeus turvaa tietyn näkökulman välittymisen poliittiseen toimintaan ja resurssien jakamista koskeviin päätöksiin, mutta se on tärkeää myös ryhmää kunnioittavan tunnustamisen kannalta (Fraser 1998; 2003). Identiteetti- ja intressiryhmien tunnustaminen on jatkuva prosessi. Luokitukset kuten yhteiskuntaluokka tai sukupuoli eivät muodosta pysyviä ryhmiä. Ne määrittävät sen mukaan, millaisia luokituksia omaksutuissa käytännöissä luodaan ja millaisia identifioitumisen mahdollisuuksia toimijoille avautuu (Hall 1999; Wagenaar 2011). On empiirinen kysymys, millaiset erot ovat merkittäviä tietystä politiikkaprosessissa (Häikiö 2005).

Sosiaalipoliittiset järjestelmät yhdistävät ja jakavat yksilöitä ja ryhmiä (Kangas 2004). Työttömyysturvajärjestelmissä erilaiset työttömät kuuluvat eri tavoin työttömyysturvan piiriin. Järjestelmä koostuu

ansio- ja peruspäivärahasta sekä työmarkkinatuesta. Työmarkkinatuki ja peruspäiväraha ovat euromäärältään saman suuruiset. Peruspäivärahan lisäksi työttömyysvakuutuksen piirissä olevat työttömät saavat ansiopäivärahaa, joka nimensä mukaisesti perustuu työttömyyttä edeltäneen ansiotulon määrään.

Ansio- ja peruspäiväraha edellyttävät työttömyyskassan jäsenyyttä ja tietyn työssäoloehdon täyttymistä. Työttömyysvakuutuksen ansio- ja peruspäiväraha on tarkoitettu työmarkkinoilla olevien, mutta väliaikaisesti työttömyyttä kohdanneiden tueksi (kestoltaan enintään 500 päivää). Ansiosidonnaisen vakuutuksen tavoitteena on tietyn kulutustason säilyttäminen työttömyyden aikana (Kuivalainen 2010). Työmarkkinatuki puolestaan edellyttää toimeentulon tarvetta. Tarveharkintainen työmarkkinatuki on tarkoitettu pääasiassa nuorille, vastavalmistuneille ja pitkäaikaistyöttömille (van Gerven 2008). Tavoitteena on turvata kohtuullinen vähimmäistoimeentulo (Kuivalainen 2010).

Sata-komitean työskentelyä käsittelevässä julkisessa keskustelussa työttömyysturvajärjestelmä oli keskeinen työttömien luokittelun lähtökohta:

Sosiaaliturvan uudistamiskomitea (Sata) on Helsingin Sanomien tietojen mukaan uudistamassa työttömyysturvaa kovalla kädellä. Työttömyysturvan rakennetta aiotaan muuttaa niin, että se kannustaa etsimään työtä. Tämän vuoksi työttömän työttömyysturva jaetaan työnhakukausiin ja niin sanottuihin aktivointikausiin. Työnhakukausien yhteenlaskettu pituus voisi olla yksi vuosi, mikä tarkoittaisi äärimmillään sitä, että ansiosidonnaisen työttömyysturvan pituus puolittuisi nykyisestä. Nyt ansioturvaa saa 500 arkipäivältä eli kahdelta vuodelta. Sata-komiteassa valmistellun esityksen mukaan työttömiä kannustettaisiin etsimään aktiivisesti myös työvoimakoulutusta. Aktiivitoimenpiteiden aikana maksettava tuki olisi parempi kuin työnhakutuki. (...) Edelleen suunnitelmassa on työttömyysturvan työssäoloehdon pidentäminen. Pitää siis olla nykyistä pitempi työhistoria ennen kuin saa tukea. (...) Komi-

teassa esitetyssä mallissa valtio tukisi pelkkää perusturvaa saavia työttömiä enemmän kuin työttömyyskassaan kuuluvia. Ammat-
tiedusteluun mielestä valtion on tuettava kaikkia työttömiä
tasapuolisesti. Työttömyysturvan tasokorotukset eivät ole olleet
komiteassa vakavasti edes keskusteluissa. Indeksikorotuksista
ei ole yksimielisyyttä. Työnantajat haluavat päin vastoin ansio-
donnaiseen toimeentuloturvaan heikennyksiä, koska työnantajat
maksavatkin siitä eniten. (Helsingin Sanomat 6.11.2008, Kotimaa,
Työttömyysturva uhkaa heiketä sosiaaliturvan uudistuksessa.)

Keskustelu työttömyysturvasta rajautui pääosin ansiosidonnaiseen
turvaan. Päähuomio oli siinä, miten ansiosidonnaisen turvan kesto
ja määrä mahdollisesti tulisivat muuttumaan. Toimijoiksi nimettiin
ansiosidonnaisen turvan vastustajat ja kannattajat Sata -komiteassa.
Työttömät itse eivät määrittäneet aktiivisiksi toimijoiksi julkisessa
keskustelussa sen enempää kuin komiteassakaan. He olivat politiik-
kaprosessin kohteita.

Näistä politiikkaprosessin kohteista tunnistettiin ja tunnustettiin
erityisesti ansiosidonnaista turvaa saavat. Julkisessa keskustelussa 'työt-
tömät' tarkoitti pääasiassa ansiosidonnaista turvaa saavia työttömiä.
Tämän ulkopuolella olevia työttömiä kutsuttiin 'perusturvaa saaviksi
työttömiksi'. 'Kaikki työttömät' nimitys sisälsi niin ansiosidonnaisen
kuin perusturvankin piirissä olevat työttömät. Julkisessa keskustelussa
työttömyysturvan ulkopuolella olevia työttömiä ei tunnistettu silloin
kun käsiteltävänä oli ansiosidonnaisen ja perusturvan välinen suhde.

Työttömyysturvaa käsittelevä keskustelu koski sitä, millä pe-
riaatteilla ansiosidonnaista turvaa saavien työttömien toimeentulo
työttömyysaikana muodostuu ja miten komitea suunnitteli muutta-
vansa näitä periaatteita. Prosessin alkupuolella muutosten arvioitiin
heikentävän ansiosidonnaista turvaa saavien työttömien toimeentuloa
ja kiristävän monella tavalla heidän työttömyysturvansa ehtoja. Tämä
tuntuu luonnolliselta pelolta, sillä eurooppalaiset valtiot pohjois-
maita myöten ovat viime aikaisissa sosiaalipoliittisissa uudistuksissa
kiristäneet etuuksien saantiehtoja ja muuttaneet etuudet eri tavoin

vastikkeellisiksi (van Gerven 2008; Johansson & Hvinden 2007). Korvausten saamisen sijaan korostetaan velvollisuuksia ja aktivointia (Kangas 2006, 250). Esimerkiksi työmarkkinatuen saaminen edellyttää Suomessa nuorelta työttömältä aktivointisuunnitelman tekemistä yhdessä viranomaisten kanssa.

Pertti Koistinen (2007) esittääkin, että sosiaali- ja työpolitiikassa olemme siirtyneet sosiaalisten oikeuksien sijaan korostamaan työtä ja aktiivisuutta etuuksien jakamisen perusteena. Näin sosiaaliturvasta on tullut vastikkeellista ja perustoimeentulo pitää ansaita tavalla tai toisella. Tällainen korostus ei vastaa universalismia korostavaa sosiaalipoliittista ajattelua (Anttonen ym. 2012). Universaali sosiaalipoliittikka sisällyttää kaikki kansalaiset sosiaalisten oikeuksien piiriin pyrkien järjestämään riittävän sosiaaliturvan kaikissa elämäntilanteissa. Suomessa tämä lähtökohta on kirjattu perustuslain 19. pykälään. Perustuslain mukaan jokainen on oikeutettu ihmisarvoisen elämän edellyttämään turvaan eli välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon esimerkiksi työttömyyden perusteella.

Kyseinen perustuslain pykälä oli kirjattu myös Sata-komitean (2009, liite 3) periaatteeksi. Sosiaaliset oikeudet tai kritiikki sosiaaliturvan vastikkeellisuutta kohtaan ei kuitenkaan noussut Sata-komiteaa käsittelevässä julkisessa keskustelussa esiin:

Kaikkia työttömiä kohdellaan jatkossakin yhdenvertaisesti, kun ansio- ja perusturvan välinen rahoitus- ja etuussuhde pysyy ennallaan. Onhan oikein, että itselleen saa toimeentulon turvaa työttömyyden ajalta sen mukaan, miten on itse osallistunut sen rahoitukseen, [SAK:n järjestösihteeri] Hievanen muistutti. Hän torjui kuitenkin sellainen luulon, että ay-liike olisi jollakin tavoin perusturvan varassa eläviä vastaan. – Myös meidän mielestämme perusturvan tasoa tulee nostaa, Hievanen muistutti. (..) – Nyt on sovittu päälinjoista ja Sata-komitea voi keskittyä perusturvan kehittämiseen. Tehtävää on esimerkiksi asumis- ja työmarkkinatuen parantamisessa, Hievanen sanoi. (Uutispäivän Demari 11.02.2009, Työelämä, Sosiaalitupo takasi työttömyysturvan tason.)

Sen sijaan julkisessa keskustelussa oikeudenmukaisuuden toteutumisen uhkana ja toimijoiden välille eriarvoisuutta luovana toimenpiteenä nousi esiin erityisesti peruspäivärahan ja työmarkkinatuen välisen kytköksen purkaminen. Kytkös merkitsi sitä, että peruspäiväraha ja työmarkkinatuki olisivat euromäärältään saman suuruiset. Työmarkkinatuen nostaminen nostaisi samalla myös peruspäivärahaa ja ansiosidonnaista päivärahaa. Etujärjestöt argumentoivat epäoikeudenmukaiseksi tilanteen, jossa valtio tukisi eri tavoin ansiosidonnaisella turvalla ja perusturvalla olevia työttömiä. Valtion tulisi huolehtia kaikista työttömistä tasavertaisesti:

Poliittisesti arveluttavimpana, jopa konfliktin mahdollisuutena Näätsaari pitää komitean puheenjohtajan Markku Lehdon ehdotusta erottaa perusturva ja ansiosidonnainen työttömyysturva. Esiityksen mukaan peruspäivärahaa ja työmarkkinatukea korotettaisiin ilman, että ansiopäiväraha nousee. – Se olisi kaikkien tasavertaisuus- ja oikeudenmukaisuussääntöjen vastaista. Haluaako hallitus tukea sitä, että ihmiset eivät järjestäydy, ja että kassaan kuulumattomat saisivat valtiolta paremman turvan kuin itsensä vakuuttaneet palkansaajat, Näätsaari kysyy. – Kysymys on periaatteellinen, eikä sillä ole mitään tekemistä kansantalouden elatussuhteen kanssa. Jos peruspäivärahaa nostetaan, sillä pitää olla vaikutuksia myös ansiopäivärahaan. Valtion pitää tasavertaisesti huolehtia kaikkien työttömien päivärahoista, kiteyttää Näätsaari laajan palkansaajarin-
taman kannan. Hallitukselta hän odottaa, ettei se linnottaudu kahta miljoonaa palkansaajaa vastaan. (Uutispäivä Demari 18.12.2008, Uutiset, Sata-komitean Näätsaari Jyväskylässä: Työttömyysturva pohjoismaiselle tasolle.)

Tästä näkökulmasta ansiosidonnaisen ja perusturvan välinen kytkös merkitsi sitä, että valtio kohtelee ”kaikkia työttömiä tasapuolisesti” (Helsingin Sanomat 6.11.2008) kun se rahoittaa ”yhdenvertaisesti kaikkien työttömien päivärahaa” (Kansan Uutiset 9.12.2008) ja huolehtii ”tasavertaisesti (...) kaikkien työttömien päivärahoista”

(Uutispäivä Demari 18.12.2008). Perus- ja ansioturvan välisen kytken säilyttäminen osana työttömyysturvan ehtoja olikin palkansaajajärjestöille oikeudenmukaisuus- ja kohtuullisuuskysymys (Saari 2009). Näin ryhmien välisen oikeudenmukaisuuden toteutuminen ei näyttänyt edellyttävän erojen poistamista vaan olemassa olevien erojen ylläpitämistä.

Sosiaaliset oikeudet eivät olleet osa julkista keskustelua. Hyväksyttävän toimeentulon perustana oli osallistuminen työmarkkinoille ja työssä saatu palkka. Perusturvaa saavat työttömät ja työttömyysturvan ulkopuolella olevien eriytynyt asema suhteessa ansiosidonnaista työttömyysturvaa saaviin jäi julkilausumatta ja tunnistamatta. Heidän heikko yhteiskunnallinen asemansa ja vaikeudet ”kohtuullisen toimeentulon” saamiseksi nousevat keskusteluun yleisinä toiveina ”perusturvan kehittämisestä”.

Kun julkisessa keskustelussa ”työttömät” kategoria viittasi lähinnä ansiosidonnaisen turvan piirissä oleviin, jäivät työttömien väliset erot marginaaliin sosiaaliturvan uudistuksesta käydyssä julkisessa keskustelussa. Julkisessa keskustelussa tunnistamatta jäivät erityisesti ne, joiden ei ollut mahdollista kuulua itsensä vakuuttaneiden palkansaajien ryhmään tai ne, joille nykyinen järjestelmä ei turvannut riittävää toimeentuloa. Tähän ryhmään kuuluivat esimerkiksi työmarkkinoille juuri tulleet nuoret tai sieltä pois ajautuneet pitkäaikaistyöttömät. Kysymys on heterogeenisesta ryhmästä, johon kuuluvat vaikkapa akateemisesti koulutetut nuoret äidit (ks. Julkunen 2010, 205–206), peruskoulun jälkeen vaille koulutus- tai työpaikkaa jääneet nuoret (Kojo 2012), eritaustaiset maahanmuuttajat (Ristikari 2012) sekä tehtaan sulkeuduttua uutta työtä vaille jäävät ikääntyneet, työntekijäammateissa työskennelleet irtisanotut (Jolkkonen ym. 2012). Näin ollen perusturvaa saavat tai sosiaaliturvan ulkopuolelle jäävät eivät muodosta helposti tunnistettavaa tai tunnustettavaa identiteettiryhmää. He eivät ole järjestäytyneet yhtenäiseksi kansalaisliikkeeksi tai etujärjestöksi.

Resurssien jako: Kaikki osallistujat saivat mitä halusivat?

Resurssien jaossa työttömien väliset erot kuitenkin konkretisoituivat. Prosessissa todentui Fraserin (2008, 21) sosiaalisen oikeudenmukaisuuden jäsenyyksen ydin: ”*no redistribution or recognition without representation*”. Osallistuminen muodostaa tunnustamisen ja resurssien jakamisen perustan. Tulkinta ansiosidonnaisen työttömyysturvan piirissä olevien asemasta legitimiinä sosiaaliturvaa saavana identiteetti-ryhmänä, työttöminä, vakiintui ja sulkeutui julkisuudessa syksyn 2008 kuluessa. Muunlaisten työttömien jääminen tämän tunnustamisen ulkopuolelle jätti heidät ensin julkisen keskustelun ja myöhemmin resurssien jaon suhteen marginaaliin.

Keskustelun sulkeuma peitti ansiosidonnaisen turvan piirissä olevien ja perusturvan varassa elävien työttömien erilaiset yhteiskunnalliset asemat ja erot toimeentulossa. Näin se pohjusti työmarkkinajärjestöjen talvella 2009 solmiman sosiaalitupon yhteiskunnallisen hyväksyttävyyden. Sosiaalitupo keskittyi ansiosidonnaisen työttömyysturvan kehittämiseen:

Työmarkkinaosapuolet ovat päässeet sopuun omista elvytysehdo-
tuksistaan hallitukselle. Jos ne toteutuvat, työnantajilta poistuisi
kansaneläkemaksu, eikä työttömyysturvaa leikattaisi. Palkansaaajien
ja työnantajien keskusjärjestöt kertovat sopineensa yhteisistä eh-
dotuksista hallituksen työelämäuudistajille. Osapuolten mielestä
elvytystä auttaisi, jos työnantajilta poistettaisiin kansaneläkemaksu.
Vastineeksi työeläkemaksua korotettaisiin asteittain seuraavina vuo-
sina, ja maksu jakautuisi puoliksi työnantajan ja palkollisen kesken.
Palkansaaajajärjestöille tärkeä työttömyysturva jää ehdotuksessa
lähes ennalleen, toisin kuin sosiaaliturvaa uudistava hallituksen
Sata-komitea suunnitteli. (...) Lopullisesti työmarkkinalaisää-
dännön muutoksista päättää kuitenkin hallitus. (Taloussanomat
22.1.2009, Työnantaja voi päästä eroon Kela-maksuista.)

Työmarkkinajärjestöt esittävät parannuksia ansiosidonnaisen työttömyysturvan tasoon. Työttömyysturvaan tehtävää ns. prosenttivähennystä lievennetään, mikä nostaa ansiopäivärahaa keskimäärin 10 euroa kuukaudessa. Ansiopäivärahan laskennassa sovellettavan taitetekohdan nosto korottaa lisäksi vähintään 2 300 euroa kuukaudessa ansaitsevien päivärahoja. (Palkkatyöläinen 4.2.2009, Työelämässä, Työttömyysturvan leikkaukset torjuttiin.)

Julkinen keskustelu keskittyi ansiosidonnaiseen työttömyysturvaan ja sen osalta tehtyjen ratkaisujen esittelyyn. Sosiaalilupoon kirjatut päätökset merkitsivät työnantajille Kela-maksun poistoa ja työntekijöille ansiosidonnaisen työttömyysturvan ehtojen ja työttömyyspäivärahan parantamista lisäpäiväoikeuksien, vuorotteluvapaan vakinaistamisen, muutosturvan, koulutuspäivärahan, aikuiskoulutustuen ja prosenttivähennyslain myötä. Työntekijäpuolta edustavat ja talouselämäkysymyksiin keskittyneet lehdet kehuivat ratkaisua. Palkansaajajärjestöt ja työnantajien edustajat esiintyivät jutuissa toistensa ja hallituksen hyväksyminä asiantuntijoina, jotka kykenivät ratkaisemaan työttömyysturvaan liittyvät ongelmat:

Asiat eivät olleet helppoja, mutta neuvottelut vietiin läpi kolmessa päivässä. Moneen kertaan oli veljeys veitsenterällä, Laatusen sanoo. Onnistumisen Laatusen lukee neuvottelijoiden kokemuksen ansioksi. Neuvottelupöydän ääreen oli kasaantunut yhteensä noin 130 vuoden työmarkkinakokemus. EK:n Laatusen lisäksi siinä istuivat SAK:n Lauri Ihalainen, STTK:n Mikko Mäenpää ja Akavan Matti Viljanen. Järjestöjohtajille asiat olivat entuudestaan perin tuttuja. He tiesivät toistensa mahdollisuudet ja liikkumatilan. Lisäksi johtajilta löytyi kanttia myös joustaa tarvittaessa. (Kansan Uutiset 8.2.2009, Kotimaa, Sosiaalitulo avasi monta solmua.)

Erityisesti työntekijäpuolen lehdet, mutta myös talouselämälehdet korostivat työntekijöiden ja työnantajien yhteisyyttä uutisoidessaan sosiaalitulon syntyprosessin vaihteita ja saavutetun ratkaisun

sisältöä. Uutisoinnissa EK:n puheenjohtaja ja ammattiyhdistysten puheenjohtajat olivat yhteisrintamassa uudistamassa sosiaaliturvaa. Erilaisten toimijoiden on luotava keskinäistä yhteisyyttä, koska se mahdollistaa osallistumisen ja legitiimin toimijuuden (Fraser 1998). Perinteinen korporatiivinen rakenne tarjosi kehyksen sosiaalitupon tekijöiden yhteisyydelle. Yhteyttä tiivistä Sata-komitea, jonka tavoitteet ja toimintatavat näyttivät muodostavan uhan niin työntekijöille kuin työnantajillekin.

Näin tulkiten sosiaalitupon tekijät torjuivat Sata-komitean työttömyysturvan leikkauspyrkimykset tehokkaalla toiminnallaan. Kiista ansiosidonnaisen turvan ja perusturvan välisestä suhteesta ratkesi niin, että kytkös niiden välillä säilyi. Ratkaisun tunnistamat työttömyysturvaa tarvitsevat olivat työmarkkinoilla joko 'työttöminä', tulevaisuudessa työttömäksi jäävinä, pätkätyöläisinä tai osa-aikatyöntekijöinä. Kaikkia työttömiä, perusturvaa saavia työttömiä tai työttömyysturvan ulkopuolisia sosiaalitupon ei koskenut, heidän asioidensa edistäminen jäi Sata-komitean jatkotyöskentelyn asiaksi. Hallitus (ja perusturvaa kannattavaksi tunnistettu keskustapuolue) hyväksyi tämän linjauksen:

Hän [sosiaali- ja terveysministeri Hyssälä] kiinnitti huomiota myös työmarkkinajärjestöjen tekemään ns. "sosiaalitupoon", jossa järjestöt pääsivät sopuun työnantajan kansaneläkemaksun alentamisesta ja työeläkemaksun korottamisesta. – Työmarkkinajärjestöjen sosiaalivakuutusta koskevat ehdotukset on otettu Sata-komiteassa huomioon. Ne on sopeutettu ajankohtaiseen suhdannetilanteeseen, jossa on näköpiirissä työttömyyden kasvu, Hyssälä totesi. Hän huomautti, että työttömyysturvan merkitys korostuu aikoina, jolloin työttömien määrä kasvaa ja työnsaanti vaikeutuu ja työttömyys saattaa myös pitkittyä. – Pidän tärkeänä, että tällaisessa taloudellisessa epävarmassa tilanteessa huolehditaan erityisesti niistä ihmisistä, joihin työttömyys tai sen uhka kohdistuu. Työmarkkinajärjestöjen ehdotuksessa on hyvä, että parannetaan työttömien mahdollisuutta omaehtoiseen koulutukseen ja kannustetaan aktiivitoimenpiteisiin ryhtymistä. Nämä esitykset ovat olleet komiteatyössä vahvasti esillä,

Hyssälä kuvasi. (Suomenmaa 28.1.2009, Varsinaissuomalaiset saivat tietoa Sata-komitean työstä.)

Sosiaalitupon hengessä sosiaali- ja terveysministeri tunnusti erityisesti ansiosidonnaisen turvan piirissä olevien työttömien tarpeet taloudellisen tilanteen heikentyessä. Työntekijöiden ja työnantajien osallistumisen korostuminen ja heidän osallistumistapansa muodosti työttömyydestä ensisijaisesti työmarkkinakysymyksen, jonka ratkaisuun heillä oli ensisijainen oikeus. Työmarkkinakysymyksenä työttömyysturvasta sopiminen tapahtui Sata-komitean työskentelyn ulkopuolella, korporatiivisen järjestelmän piirissä.

Olli Kangas (2004) on esittänyt, että korporatiivisesti toimivat sosiaalipoliittiset järjestelmät ovat suojassa uudistuksilta, eivätkä sosiaaliturvan leikkaukset helposti kohdistu niihin. Niiden vakautta ylläpitää se, että ne ymmärretään sopimusjärjestelmiksi, joissa oikeus etuuksiin syntyy kontribuution mukaan. Julkisessa keskustelussa työmarkkinatoimijat oikeuttivat toimintaansa ja sosiaalitupossa sovitujen asioita sillä, että he edustavat maksajia ja edunsaajia. Maksajilla ja edunsaajilla oli kulttuurisesti vahva oikeus esittää vaatimuksia ja sopia resurssien jaosta.

Tulkinta työmarkkinaosapuolten yhteisestä legitimiudesta toimituksesta työttömyysturvan sopimisesta myös hyväksyttiin julkisessa keskustelussa muutamia puheenvuoroja lukuun ottamatta:

”On aika mielenkiintoista, että juuri ennen kuin Sata-komitea tulee ulos omine ehdotuksineen, työmarkkinajärjestöt sopivat keskenään, mitä nyt oikeasti tehdään.” [Valtion taloudellisen tutkimuslaitoksen VATT:n tutkimusjohtaja Roope] Uusitalo muistuttaa, että työmarkkinajärjestöt ovat olleet mukana Sata-komiteassa valmistelemassa sosiaaliturvauudistusta. ”Käytännössä sama ryhmä on riidellyt samoista asioista jo muutaman vuoden - vain sillä erolla, että komiteassa olivat mukana myös valtiovallan ja veronmaksajien edustajat. Nyt he puuttuivat joukosta.” Uusitalon mukaan sosiaalitupon suurin ongelma on se, että paketilla pyritään parantamaan

ansiosidonnaisia etuuksia ja kasvattamaan eroa ansiosidonnaisten etuuksien ja perusturvan välille. ”Samaan aikaan halutaan lukita linkki perusturvan ja ansiosidonnaisen työttömyysrahan välillä sopimalla, että perusturvaa ei saa jatkossa korottaa parantamatta samalla automaattisesti ansioturvaa. Tämä on kyseenalainen tempu, koska diili on sovittu porukalla, josta puuttuu perusturvaa saavien edustus.” (Helsingin Sanomat 24.01.2009, Kotimaa, Vattin tutkimusjohtaja suomii sosiaalilupoa.)

Sosiaalilupoa koskeva kriittinen keskustelu käsitteli sitä, että työmarkkinajärjestöt käyttivät valtaansa Sata-komitean yli. Kritiikki kohdistui siihen, että työntekijät ja työnantajat päättivät keskenään omia etujaan ajaen, miten työttömyysturvan uudistaminen tapahtuisi ja mitä uudistuksia pantaisiin toimeen. Erityisesti työmarkkinajärjestöt ja heidän jäsenensä hyötyivät ja perusturvan varassa olevat hävisivät sosiaalitupon sosiaaliturvan uudistuspäätöksissä (ks. myös Soininvaara 2010; Hiilamo 2012).

Sosiaalilupossa sovitut toimenpiteet sisällytettiin myöhemmin Sata-komitean (2009) loppuraporttiin. Loppuraportin mukaan komitea oli pidättyväinen tekemään muita menoja lisääviä esityksiä loppumietinnössä, sen tekemät uudet esitykset olivat vain kuudesosa sosiaaliturvan uudistuksen kokonaiskustannuksista:

Varovaisesti arvioiden edellä esitettyjen uusien toimenpiteiden välittömät kustannukset ovat 105 miljoonaa euroa. (...) Aikaisemmin toteutettavaksi päätettyjen toimenpide-ehdotusten kustannusvaikutukset ovat varovaisesti arvioiden noin 530 milj. eur. Kustannusvaikutuksiltaan merkittävimmät toimenpiteet ovat perusvähennyksen korotus (195 milj. eur.), takuueläke (111 milj. eur.), työttömyyspäivärahan, työvoimapolitiittisen koulutuksen ja omaehtoiden opiskelun tuen sekä ylläpitokorvauksien muutokset (105 milj. eur.), prosenttivähennyslaki (72 milj. eur) sekä indeksisuojan laajennus (35 milj. eur.). Kokonaisuudessaan komitean esittämien

toimenpiteiden kustannusvaikutukset ovat siis varovaisesti arvioiden 635 milj. eur. (Sata-komitea 2009, 116–117.)

Loppuraportin kustannuslaskelmat osoittavatkin, että sosiaaliturvan uudistukseen käytettävät varat oli jo jaettu työmarkkinajärjestöjen sopimassa sosiaaliturvassa ja hallituksen tekemässä takuueläkepäätöksessä ennen komitean esityksiä. Loppuraportissa perusturvan tasoa ehdotettiin parannettavaksi takuueläkkeen ohella varsin vaatimattomasti laajennetun indeksisuojan myötä sekä työttömyysturvan piirissä olevien aktivointilisää korottamalla. Toimeentuloturvan kannustavuutta komitea ehdotti parannettavaksi aktivointisuunnitelman aikaistamisella ja työmarkkinatuen tarveharkinnasta luopumisella. Näistä työmarkkinatuen tarveharkinnasta luopuminen helpottaa erityisesti perusturvan ulkopuolelle jäävien tilannetta.

Toisin kuin sosiaaliturva Sata-komitean loppuraportti sai kriittisen vastaanoton eri tahoilta. Perusturva jäi uudistamatta:

Hän [Vasemmistoliiton eduskuntaryhmän puheenjohtaja Anni-ka Lapintie] ihmettelee myös sitä, että Sata-komitea jätti viime viikolla luovuttamassaan mietinnössä puuttumatta sosiaaliturvan suurimpaan ongelmaan. Perusturvan jättäminen jälkeen yleisestä tulo- ja kustannuskehityksestä on kaksinkertaistanut köyhyyden kymmenessä vuodessa. Hallitus antaa tuloerojen kasvaa, Lapintie toteaa. (Kansan Uutiset 3.2.2009, Kotimaa, ”Perusturvan parannus nyt eikä 2011”.)

Resurssien jaon kohdentuminen pääasiassa ansiosidonnaisen turvan parantamiseen ei herättänyt laajaa julkista keskustelua. Käytetyissä puheenvuoroissa tai uutisoinnissa ei juuri käsitelty sitä, että perusturvaetuuksien taso oli heikentynyt paitsi suhteessa keskimääräiseen ansiokehitykseen, myös suhteessa mataliin palkkoihin (ks. Moisio 2009). Koska palkkataso heijastuu ansiosidonnaiseen tukeen, mutta perusturvaan ei oltu tehty indeksikorotuksia 1990-luvun jälkeen, oli työttömien perusturva heikentynyt myös suhteessa ansiosidonnaisella olevien työttömyysturvaan.

Julkiseen keskusteluun osallistuneet eivät korostaneet ansiosidonnaisen ja perusturvan kytköksen säilyttämisen merkitsevän sitä, että perusturvan korotus hyödyttää eniten hyvätulaisia työstä työttömäksi jääviä. Perusturvan tasokorotuksen vaikutukset ansiopäivärahoihin ovatkin yllättävät. Ansiosidonnainen turva nousee kahdesta syystä: perusturvan korotuksesta ja ansiopäivärahan korotuksesta, joka on yleensä 55 prosenttia perusturvan korotuksesta. Kynnyksen ylittävillä tulotasoilla perusturvan korotus on 177 prosenttia suurempi kuin itse perusturvan korotus (Honkanen & Tervola 2012). Kytkös merkitsee sitä, että perusturvan korotus ei kohdistu kovin tehokkaasti niihin, jotka ovat kaikkein heikoimmassa asemassa eli toimeentulotukea tarvitseviin. Heillä käytettävissä olevien tulojen lisäys on vain neljäs- tai kolmasosa peruspäivärahan tasokorotuksesta (Honkanen & Tervola 2012).

Kuivalaisen (2010) mielestä olemmekin tulleet siihen tilanteeseen, jossa minimiturva ei ole taattu. Tämä olisi kuitenkin tärkeää oikeudenmukaisessa yhteiskunnassa. Turvaako sosiaaliturva kaikille perustuslain hengen mukaisen sosiaalisesti hyväksyttävän elintason, kysyy Kuivalainen. Ainakaan nykyisen perusturvan varassa elävät kotitaloudet eivät kykene saavuttamaan minimikulutuksen tasoa (Niemelä & Raijas 2012).

Lopuksi

Olen tässä luvussa tulkinnut sosiaaliturvan uudistamisprosessia sosiaalisen oikeudenmukaisuuden näkökulmasta. Fraserin sosiaalisen oikeudenmukaisuuden teoria mahdollistaa toimijoiden oikeudenmukaisuustulkintojen analysoimisen politiikkaprosessissa. Sosiaalinen oikeudenmukaisuus on keskeinen legitiimin yhteiskunnallisen toimijuuden ja hyväksyttävien yhteiskuntapoliittisten ratkaisujen perusta. Toimijat pyrkivät kehystämään omat toimintatapansa ja tavoittelemansa päämäärät niin, että ne on mahdollisimman laajasti tulkittavissa kulttuurisesti, sosiaalisesti ja poliittisesti oikeudenmu-

kaisiksi. Näin oikeudenmukaisuustulkinnat kertovat keskeisistä poliittikkaprosessin avautumisen ja sulkeutumisen ehdoista. Vallitsevien toimintatapojen tulkinta ja argumentoiminen epäoikeudenmukaiseksi avaa ja politisoii yhteiskunnallisia kysymyksiä. Niiden sulkeutuminen edellyttää keskeisten toimijoiden yhteisymmärrystä siitä, että kysymyksen ratkaisemiksi sovelletut toimintatavat ja tehdyt päätökset ovat oikeudenmukaisia.

Fraser (1998; 2008) tarjoaa myös normatiivisen perustan sosiaalisen oikeudenmukaisuuden arvioimiselle. Kaikilla, joiden toimintaa jokin hallintarakenne ohjaa ja säätelee, on moraalinen toimintaoikeus kyseisessä rakenteessa. Sosiaalisen oikeudenmukaisuuden toteutumisen edellyttää, että yhteiskunnallisesti institutionalisoitujen käytäntöjen tulee mahdollistaa osallisten yhdenvertainen osallistuminen. Normatiivisena käsitteenä sosiaalinen oikeudenmukaisuus mahdollistaa poliittikkaprosessien kriittisen tarkastelun huomioiden toimijoiden sekä kulttuuristen, sosiaalisten ja taloudellisten rakenteiden vuorovaikutuksen sekä niiden merkityksen yhteiskunnallisten asemien ja (taloudellisten) resurssien jaossa.

Toimijoiden tulkinnat sosiaalisesta oikeudenmukaisuudesta eivät aina vastaa normatiivista, kaikkien osallisten tunnustamista painottavaa käsitystä sosiaalisesta oikeudenmukaisuudesta. Päinvastoin, yhteiskunnallisessa toiminnassa sosiaalisen oikeudenmukaisuuden tulkinnat rajaavat osallisia ja huomioon otettavia näkökulmia. Tulkitsevan poliittikka-analyysin näkökulmasta sosiaalisen oikeudenmukaisuuden analysoiminen lisää ymmärrystä poliittikkaprosessien toimijoista ja merkityksistä sekä niiden yhteiskunnallisista seurauksista. Osallistumisen, tunnustamisen ja yhteiskunnallisten resurssien jakautumisen yhdistäminen mahdollistaa mukaan ottamisen ja ulos sulkemisen dynamiikan analysoimisen sekä sen arvioimisen, mikä merkitys tällä on poliittikkaprosessin lopputuloksen kannalta (Häikiö & Leino tässä julkaisussa).

Sosiaaliturvan uudistusprosessin analysoiminen osoittaa miten verkostomaiset hallintakäytännöt eivät välttämättä sisällä mitään uutta. Toimintatavat ja toimija-asetat perustuivat korporatiivisen hallinnan

mukaisiin kulttuuriin ja poliittisiin arvoihin. Näissä käytännöissä taloudellisia intressejä edustavat tahot osallistuvat yhteiskunnalliseen päätöksentekoon ja sosiaalipolitiikan toimeenpanoon. Sosiaaliturvan uudistamisprosessissa demokraattisuuden ja yhdenvertaisen osallistumisen puute näyttäytyi korporatiivisen hallinnan piiriin kuuluvien yhteiskunnallisten ryhmien vahvana asemana ja sen ulkopuolella olevien ryhmien heikkona asemana. Mediassa käyty julkinen keskustelu mahdollisti vahvoja osallistujia kehystämään omat toimensa, päämääränsä ja saavutuksensa niin, että ne tulivat riittävän laajasti tulkituiksi oikeudenmukaisina. Julkisen keskustelun hegemoninen kehys luonnollisti korporatiiviset suhteet ja niiden legitimitetin työttömyysturvaa koskevien päätösten tekijöinä.

Fraserin (1998, 35) mukaan tunnustamattomuuden tuottama epäoikeudenmukaisuus on juuri tällaisten institutionalisoitujen arvojen seurausta. Heikkojen ryhmien ulossulkeminen yhteiskunnallisesta osallistumisesta heikentää näin näiden samojen ryhmien mahdollisuuksia tulla tunnustetuiksi täysivaltaisiksi yhteiskunnan jäseniksi, joilla on legitiimi oikeus yhteiskunnan resursseihin (Fraser 2003). Prosessi ei luonut tilaa uusien identiteettiryhmien tunnistamiseen ja tunnustamiseen sosiaaliturvaan tai rajatun työttömyysturvaan liittyvissä kysymyksissä. Myös resurssien jakoa koskevat päätökset perustuivat näille samoille arvoille. Voi sanoa, että perusturvan varassa olevat työttömät tai kokonaan työttömyysturvan ulkopuolella olevat työttömät kohtasivat prosessissa sosiaalista epäoikeudenmukaisuutta monella tasolla.

Viitteet

1. Lehtiaineisto koostuu erilaisista juttutyypeistä seuraavista lehdistä: Aamulehti (42); Helsingin Sanomat (75); Kansan Uutiset (21); Kauppalehti (6); Palkkatyöläinen (6) Suomenmaa (13); Talouselämä (4); Taloussanomat (14); Utispäivä Demari (22). Valittujen juttujen pääasiana on Sata -komitea.

TUTKIMUKSEN SUHDE POLITIIKKAPROSESSIIN

7.

EPÄVARMUUS POLITIIKASSA, POLITIIKAN EPÄVARMUUS

Yrjö Haila

New Yorkin kaksoistornihyökkäys 11. syyskuuta 2001 on lähihistorian räikein esimerkki odottamattomasta tapahtumasta, joka mullisti maailman. Olisiko hyökkäykseen voitu varautua? Tätä on kyselty hyökkäyksen jälkeisinä vuosina. Oliko USA:n turvallisuusviranomaisilla tiedossaan sitovia vihjeitä hyökkäyksen valmistelusta? Tai oliko USA:n kansainvälinen asema ja toiminta luonut ilmapiirin, joka teki hyökkäyksen sitä vastaan jopa jollakin tavoin ymmärrettäväksi ja jonka vuoksi parempi varautuminen olisi ollut joka tapauksessa tarpeen? Esimerkiksi maineikas englantilaislehti *London Review of Books* julkaisi pian tapahtuman jälkeen sarjan pienoisesseitä, joista useat esittivät USA:n imperialistisen kansainvälisen politiikan yhdeksi hyökkäyksen taustatekijäksi. Esseet nostattivat ankaran vastareaktion, jossa hyökkäyksen taustan arviointia ja hyökkäyksen oikeutuksen arviointia ei kyetty erottamaan toisistaan. Ajatus, että hyökkäys on ehkä ollut jollakin tavoin ymmärrettävä ja ennustettava, ei tee siitä moraalisesti hyväksyttävää. Toisaalta pelkkä moraalinen tuomitseminen ei auta löytämään keinoja torjua vastaavat tapahtumat tulevaisuudessa.¹

USA:n sisäistä turvallisuutta valvovien elinten kuten FBI:n (*Federal Bureau of Investigation*) epäpätevästä toiminnasta hyökkäystä edeltävien kuukausien aikana on vahvoja viitteitä², mutta koko kuva tuskin on vielä selkiytynyt. FBI:n toimintaa koskevat epäselvyydet ilmentävät itsessään sitä, että kaksoistornihyökkäyksen kaltaisia mahdollisia tapahtumia arvioidaan poliittisesti. Vastuut halutaan peittää, ja tapahtumia edeltänyt historia muokataan sellaiseksi, että se oikeuttaa tapahtumia seuranneet toimet. Yhtä tärkeää kuin arvioida kaksoistornihyökkäystä edeltäneitä tapahtumia on arvioida sen seurauksia. Tuolloisen presidentin Bush nuoremman johdolla perustettiin uusi USA:n sisäisen turvallisuuden hallinto (*Department of Homeland Security*), jolle annettiin laajat toimintavaltuudet, sekä käynnistettiin kansainvälinen ”terrorismin vastainen sota”. Afganistanin pommitukset alkoivat samana syksynä, ja sodan seuraava vaihe oli hyökkäys Irakiin tekaistuin perustein maaliskuussa 2003.

Kaksoistornihyökkäyksen seurausten analysointi nostaa esiin erilaisia ja erilaisen yhteiskunnallisen mittakaavan omaavia kysymyksiä; yhteiskunnallisten kysymysten mittakaavan yksi piirre on, kuinka laaja joukon ilmiöitä ne vetävät piiriinsä (Haila 2002). FBI:n tunarointi ilmentää viranomaisten toiminnan epäluotettavuutta. Sellaisen hallinto voisi periaatteessa tunnustaa ja korjata uskottavuuttaan kohentaakseen. Sen sijaan suurvallan on mahdotonta tunnustaa, että sen toiminta aiheuttaa oikeutettua kaunaa ja vihaa. Terroristihyökkäystä seuranneet USA:n toimet ovat muuntaneet epäselvyydet uusille sijoille ja kärjistäneet maailman poliittisen tilanteen epävarmuuksia.

Hahmottelen tässä luvussa epävarmuuden poliittista merkitystä sekä politiikan epävarmuutta käyttäen hyväkseni tulkitsevan politiikka-analyysin näkökulmaa. Epävarmuus on ”ryväsikäsite”. Sille voidaan antaa erilaisia luonnehdintoja, jotka eivät ole sovitettavissa yhdeksi loogiseksi kokonaisuudeksi. Epävarmuus sisältyy kaikkiin arvioihin ja toimintoihin, joiden perustalta ihmiset ja ihmisryhmät tekevät valintoja tai luovat tulkintoja toimintaansa ohjaavista tapahtumakuluista (Kahneman & Tversky 2000). Yhteiskunnallisten tapahtumakulkujen tasolla epävarmuudet kertaantuvat. Yhteiskunnallisten instituutioiden

historiallinen perusta ja oikeutus on ollut vähentää yksilöllisen vallan ja mielivallan tuottamaa epävarmuutta, mutta instituutioiden käytännöissä syntyvät epäviralliset toimintasäännöt ovat usein ajautuneet ristiriitaan muodollisten sääntöjen kanssa (North 1981; Douglas 1986). Ristiriitojen leimaama ja haparoiden muotoutuva politiikka tuottaa ennakoimattomia sivuseurauksia. Lisäksi epävarmuudella on ontologinen ulottuvuus; palaan tähän jäljempänä.

Erityisen poliittisen merkityksen epävarmuus saa siitä, että ilmiöt ja tapahtumakulut saavat erilaisia ja keskenään ristiriitaisia tulkintoja ihmisten yhteisissä käytännöissä sekä keskinäisessä kommunikaatiossa. Yhteisen ymmärryksen muodostumista hallitsee symboleista rakentunut kieli, jonka taustalla ovat käytännön toimissa kiteytyneet rutiinit ja taidot sekä ”hiljainen tieto”. Symbolisesti latautuneilla rakenteilla ja artefakteilla kuten asumuksilla (Hodder 1990) ja kaupungeilla (Rykwert 1988) on ollut kielen ohella olennainen merkitys ihmisyyhteisöjen sekä niiden perustaksi muotoutuneiden merkitysjärjestelmien vakiintumiselle. Symbolit luovat yhteisöllisiä merkityksiä ja tuovat ne yhteisesti ymmärretyiksi ja arvostetuiksi. Kaksoistornit symboloivat maailmanlaajuisista taloudellista valtaa ja olivat siksi terroristihyökkäyksen ideaalinen kohde. Tuhoutuneiden tornien paikalla toteutettu *Ground Zero* rakennusprojekti on kehitetty vastavoimaksi tornien tuhoutumisen symboliselle painolle (Hajer 2009). Symbolit ovat monimerkityksisiä ja alttiita poliittisia intohimoja lietsoville retorille korostuksille. Niiden tulkinnoista käydään kamppailua, jonka perusteet läpäisevät yhteiskunnallisen vallan kerrostumat.

Esittelen seuraavassa näkökulmia, joiden avulla voimme selvittää sekä epävarmuuden poliittista luonnetta että politiikan epävarmuuksia. Olen erityisesti kiinnostunut siitä, miten epävarmuuden moninaista luonnetta voidaan tämentää ja miten sen kanssa voidaan tulla toimeen. Aluksi arvioin epävarmuuden ilmenemismuotoja sekä vakiintuneita tapoja vähentää ja rajata epävarmuuden merkityksiä. Toimintaa ohjaavan tiedon epävarmuudet ovat tässä olennaisessa asemassa, kuten ne ovat olleet läntisessä filosofisessa perinteessä Platonin dialogeista lähtien.³ Toisen pääteeman muodostaa kysymys, millaisin menetel-

min epävarmuuksien yhteiskunnallisia merkityksiä voidaan arvioida, täsmentää ja ehkä hallita. Tämä liittyy läheisesti politiikka-analyysin metodologiaan, jossa tutkimus ja tutkimuskohde kehittyvät rinnan. Politiikka-analyysi luo kiinnostuksen kohteena olevasta prosessista verbaalisen mallin, joka kehystää huomion kohteena olevan tilanteen ja tarjoaa sen selventämiseksi heuristiikan. Tutkimuskohteen tulkitoihin sisältyy usein ambivalenssi eli ”kaksitahoisuus”. Ambivalenssi on politiikka-analyysissa tärkeä välijäsen. Se tarjoaa mahdollisuuden selkiyttää sellaisia tulkintavaihtoehtoja, jotka eivät ole toistensa kanssa suoraan vertailukelpoisia.⁴ Lopuksi esitän jäsennyksen erilaisista tavoista suhtautua epävarmuuteen.

Epävarmuuden ilmeneminen: semanttiset tilat

Epävarmuus on tilannesidonnaista. Voimme täsmentää tiettyihin tilanteisiin liittyvien epävarmuuksien laatua esittämällä sarjan yksinkertaisia kysymyksiä (Haila & Henle 2014): [i] *Mikä* on epävarmaa? [ii] *Miksi* se on epävarmaa? [iii] *Mitä* tämä epävarmuus *merkitsee*? Kolmas kysymys kiinnittää tietynlaisen epävarmuuden sitä koskeviin mielekkäisiin tulkintayhteyksiin, joita on usein lukuisia. Erityisen merkityksellisiä ovat sellaiset tulkintayhteydet, joita selventämällä voidaan torjua vastaavanalaisten epäselvyyksien toistuminen. Esimerkiksi kaksoistornihyökkäyksen suhteen epävarmuuksia, joiden soisimme vähentyneen, liittyy yhtäältä Yhdysvaltojen tiedustelupalvelun valppauteen ja keskushallinnon arvostelukykyyn sekä toisaalta Al-Qaida terroristiverkoston luonteeseen ja valmiuksiin. Uskottavat tulkintayhteydet muodostavat ulottuvuudet eräänlaiselle abstraktille merkitysavaruudelle, jonka määrittämässä tilassa epävarmuuksien luonnetta voidaan arvioida. Käytän tästä kokonaisuudesta nimitystä *semanttinen tila*.

Voimme täsmentää semanttisen tilan rakennetta käyttämällä hyväksi Alan Garfinkelin esittämää ideaa vastakohta-avaruuksista. Garfinkel totesi, että tiettyyn kysymykseen voidaan antaa useita erilaisia

vastauksia, jotka kaikki voivat olla oikeita. Vastauksia erottaa toisistaan se, millaisen vastakohta-avaruuden perustalta alkuperäinen kysymys tulkitaan (Garfinkel 1981; ks. Dyke 1988; 1993; Haila 1998; 2001; 2004). Vastakohta-avaruus määrää kysymyksen merkitysyhteyden, joka puolestaan määrää, millaiset argumentit kelpaavat vastaukseksi esitettyyn kysymykseen. Esimerkiksi kysymykseen ”Miksi Kirkkojärvi on rehevöitynyt?” voi vastata viittaamalla yhtäältä järven biofysikaalisiin ominaisuuksiin kuten veden ja pohjasedimentin laatuun sekä ekosysteemin rakenteeseen tai toisaalta järven ranta-asutuksen ja läheisten asutuskeskusten toimintatapoihin kuten piittaamattomuuteen jätevesien käsittelyssä. Edellinen jäsentyy järven rehevöitymisastetta koskevaan vastakohta-avaruuteen, kun taas jälkimmäisen taustana on asukkaiden suhtautuminen elinympäristöönsä. Jos kysyjä on ensisijaisesti kiinnostunut ranta-asukkaiden toimintatavoista, järven biofysikaalinen kuvailu ei kelpaa vastaukseksi (esimerkistä ks. Haila 2001). Rehevöitymisen aste ja rehevöitymiseen johtaneet ihmistoimet muodostavat kaksi ulottuvuutta, jotka jäsentävät Kirkkojärveä koskevan epävarmuuden semanttista tilaa.

Semanttista tilaa jäsentävät ulottuvuudet ovat toisistaan suhteellisen riippumattomia. Voimme Kirkkojärvi-esimerkin avulla selvittää tätä ajatusta. Sekä rehevöitymisen astetta että ihmistoimien luonnetta on mahdollista arvioida olematta samaan aikaan kiinnostunut toisesta ulottuvuudesta. Lisäksi molemmanlaatuiset epävarmuudet on mahdollista järjestää jatkumolle, jonka ääripäitä ovat vähäinen epävarmuus ja suuri epävarmuus. Ääriarvojen perusteella syntyy nelikenttä, jonka kaikki neljä vaihtoehtoa ovat mielekkäitä. Tietyn järven sijoittaminen johonkin nelikentän vaihtoehtoista auttaa muodostamaan näkemystä siitä, millaisia seikkoja kannattaa selvittää kun halutaan keksiä menetelmiä parantaa järven tilaa.

Kognitiotutkija Peter Gärdenforsin (2000) näkemys inhimillisen kognition muotoutumisesta tarjoaa rinnastuksen epävarmuuden semanttisille tiloille. Gärdenfors käyttää teoriastaan nimitystä ”käsitteelliset avaruudet” (*conceptual spaces*). Käsitteelliset avaruudet muodostuvat kolmesta kerrostumasta: esikäsitteellinen (*subconceptual*),

käsitteellinen (*conceptual*) ja symbolinen (*symbolic*). Gärdenfors esittää, että inhimillisessä kognitiossa ilmenevät näkemykset ympäröivästä maailmasta käsittävät välttämättä kaikki kolme kerrostumaa.

Gärdenfors (2000, 33–35) havainnollistaa ideaansa käyttäen esimerkkinä ihmisryhmää, joka ryhtyy selvittämään kokemuseräisesti itselleen aiemmin oudon tiheäkasvuisen metsäalueen olosuhteita ja topografiaa. Esikäsitteellinen kerrostuma muodostuu siitä, että ihmiset kykenevät käytännöllisten toimintojensa välityksellä tunnistamaan kohtaamiaan objekteja kuten kiviä, kallioita, puronuomia ja tiheikköjä. Olosuhteiden havainnoiminen tuottaa käsityksen siitä, missä on helppokulkuisia reittejä, missä on jyrkäniteitä ja muita kulkuesteitä, ja niin edelleen.

Kognition käsitteellinen kerrostuma saa hahmonsaa, kun ihmiset laativat havainnoilleen kokoavan esityksen (representaation) kuten kartan. Kartalla esitetyt ympäristön kohteet jäsenyivät keskinäisen sijaintinsa ja ominaisuuksiensa perusteella kokonaisuudeksi. Representaation kokoavat termit ovat yleisnimiä, joiden avulla ihmiset voivat suhteuttaa kohteita toisiinsa ja arvioida niiden keskinäisiä yhteyksiä ja eroja.

Kognition symbolinen kerrostuma vakautuu, kun ihmiset luovat merkitysjärjestelmän, jonka avulla he kytkevät metsäalueen ominaisuudet ja tärkeät kohteet yleisluonteisemmaksi järjestelmäksi. Siihen sisältyvät esimerkiksi tienviitat, jotka antavat kaikille metsäalueella liikkuville kulkuohjeet. Symbolisesti merkitty kokonaisuus todellistuu, mikäli ihmiset kykenevät tulkitsemaan viittojen ilmentämät ohjeet yhdenmukaisella tavalla. Symbolisella järjestelmällä on voimaa sillä edellytyksellä, että se on kollektiivisesti omaksuttu.

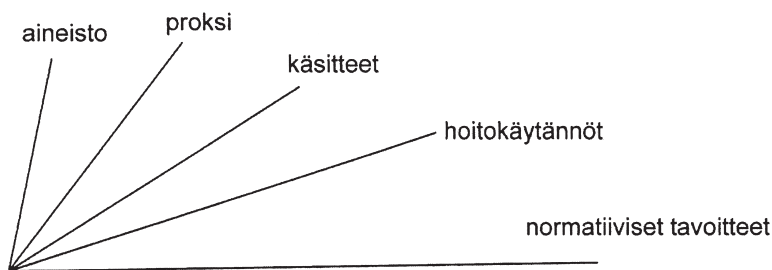
Gärdenforsin teoria käsitteellisistä avaruuksista auttaa erityisesti jäsentämään tietoon liittyvien epävarmuuksien semanttista tilaa (Haila & Henle 2014). Esikäsitteellinen kerrostuma rinnastuu tutkimusprosessissa kysymykseen, onko kohteesta luotu esitys tärkeiltä piirteiltään sellainen kuin tutkimuksen pätevyys ehdot edellyttävät. Kvantitatiivisessa luonnontutkimuksessa olennaisia kysymyksiä liittyy siihen, onko yksiköt tunnistettu oikein ja onko otannan tehon vaihtelu eri

olosuhteissa otettu huomioon. Kvantitatiiviseen yhteiskuntatutkimukseen kuten lomaketutkimukseen liittyy samoja ongelmia: Onko vastausprosentti riittävä? Onko vastaajien joukko tutkimuksen kohteena olevaan ryhmään nähden edustava, vai onko se koostumukseltaan vinoutunut?

Gärdenforsin teorian käsitteellinen kerrostuma vastaa tutkimusprosessissa kysymystä, onko aineistoon perustuva tutkimuskohteesta tuotettu esitys mielekäs. Jos se on mielekäs, tutkimus voi tuottaa tuloksia, jotka ovat myös käytännössä kiinnostavia ja toteuttamiskelpoisia. Hiukan kuvaannollisesti ilmaisten: kognition käsitteellistä kerrostumaa vastaava kohteen representaatio kiinnittyy sekä ”sisäänpäin” aineistoon että ”ulospäin” tutkimustulosten mahdollisiin käyttötarkoituksiin.

Tutkimusprosessin symbolinen kerrostuma muotoutuu siitä, millaisin ehdoin tutkimusta ohjaavat käsitteelliset oletukset kytkeytyvät osaksi kyseisen tutkimusalan piirissä vakiintuneita näkemyksiä. Ei ole lainkaan ilmeistä, että tiivis käsitteellinen yhteensopivuus olisi aina tavoiteltavaa. Voihan olla, että vakiintunut käsityskanta on puutteellinen tai harhaanjohtava. Teoreettisilla käsitteillä on symbolista voimaa. Tietyllä tutkimusalalla vahvan aseman saanut käsityskanta voi vetää piiriinsä tutkimuksellisia päätelmiä ilman erityisen tukevaa empiiristä perustaa.⁵

Tutkimukseen perustuvan päättelyn tulisi ottaa huomioon kaikki epävarmuuden ulottuvuudet. Gärdenforsin hahmotelma antaa mallin jäsentää tutkimuksen erityyppisten epävarmuuksien semanttista tilaa. Kuvassa 7.1. on nimetty viisi tutkimusprosessin epävarmuuksia täsmäntävää ulottuvuutta. Ulottuvuudet kytkeytyvät toisiinsa, mutta uloimmaisiet eli ’aineisto’ ja ’normatiiviset tavoitteet’ ovat suhteellisesti itsenäisempiä kuin muut. Epävarmuuksien vähentäminen edellyttää ulottuvuuksien välisten interaktioiden selkiyttämistä. Kuvion lähteenä ovat keskustelut kahdessa työpajassa, joiden aiheena olivat biologiseen monimuotoisuuteen kohdistuvan tutkimuksen epävarmuudet.⁶



Kuva 7.1. Jäsennys luonnon monimuotoisuutta ja sen vaalimista koskevan tutkimuksen epävarmuuksien semanttisesta tilasta.

Tutkimuksen tuottama tieto täytyy tiivistää tutkimuksellisia ja poliittisia päätelmiä varten käyttämällä yhdistettyjä muuttujia eli ”prokseja”. Proksit muodostetaan yhdistämällä (aggregoimalla) sellaisten yksittäisten muuttujien arvoja, joiden oletetaan vaihtelevan eri tilanteissa samansuuntaisesti. Prokseja käyttäen koetetaan muodostaa kokonaiskuva kohteen olennaisista piirteistä. Proksi vastaa karttaa, joka on pelkistetty kuvaus esittämästään kohteesta. Oletamus – tai toive – on, että kartta (eli proksi) toistaa uskollisesti kuvaamansa kohteen olennaiset piirteet. Mutta kartan (eli proksin) luotettavuuden varmistaminen edellyttää, että arvioidaan kartan (eli proksin) tuottanutta prosessia. Luotettavuus ei kohene jos karttaa tutkitaan mikroskoopilla, kuten Richard Levins on todennut (Levins 1966).

Proksin uskottavuus vaatii tuekseen teorian, joka perustelee aineiston tiivistämisen ja muuttujien arvojen yhdistämisen tavan. Eri-tyisen tärkeä kysymys on selvittää taustamuuttujien pätevyys ehdot. Bruttokansantuote (BKT) on hyvä esimerkki poliittisesti tärkeästä yhdistetystä muuttujasta, jonka pätevyys ehdot ovat huomattavasti kapeammat kuin mitä useat sovellutustilanteet edellyttäisivät. BKT:n arvo muodostetaan yhdistämällä kaikki taloudellisen toiminnan tuottamat arvot tietyssä maassa tietyn ajanjakson (useimmiten vuoden) kuluessa. BKT tiivistää yhteen lukuun valtavan määrän erilaisia ja eriasteisesti luotettavia tuotannon alakohtaisia muuttujia.

BKT:n avulla voidaan kohtuullisen uskottavasti arvioida taloudellisen toimeliaisuuden tuloksellisuutta koko kansantalouden mitassa ja siten esimerkiksi valtion tulo- ja menoarvion reunaehtoja. BKT on kuitenkin jokseenkin kelvoton kuvaamaan ihmisten hyvinvoinnin ja varallisuuden kehitystä, koska näihin liittyy suuri määrä asioita, joita BKT:n taustamuuttujat eivät kata. BKT ei esimerkiksi ota huomioon varallisuuden reaaliarvon murenemistä ("kuoleentumista"), joka seuraa koneiden, rakennusten ja infrastruktuurin kulumisesta ja rappeutumisesta. Vaurauden parempi osoitin olisi nettokansantuote, jossa kuoleentuminen on huomioitu. Lisäksi BKT jättää syrjään olennaisia tekijöitä, jotka eivät saa hintaa markkinoilla, kuten ympäristön laadun heikkeneminen tai paraneminen. Tällaisten tekijöiden arvioimisen edellyttämää aineistoa ei ole saatavilla (Stiglitz ym. 2009). BKT ei myöskään ota huomioon väestön hyvinvointiin ja elämisen laatuun olennaisesti vaikuttavaa kansalaisten välistä tasavertaisuutta (Stiglitz 2012).

Tiedon vajavaisuus vai maailman ennustamattomuus?

Todellisuutta koskevien näkemysten epävarmuuteen ei vaikuta ainoastaan tiedon puutteellisuus vaan myös havainnoinnin kohteena olevien ilmiöiden luonne. Tämän voimme ilmaista erottamalla toisistaan tiedollinen ("episteeminen") ja tapahtumakulkujen ennustamattomuudesta johtuva ("ontologinen") epävarmuus. Tiedollinen epävarmuus on kaikkien maailmaa koskevien käsitysten väistämätön pohjavire. Ontologinen epävarmuus syntyy siitä, että aineellisen maailman prosessit voivat olla itsessään luonteeltaan ennustamattomia. Tämä ajatus on korostunut erityisesti 1900-luvun viimeisen kolmanneksen aikana epälineaaristen prosessien tutkimuksen ja niin sanotun kaaosteorian (tai kompleksisuusteorian) vahvistumisen myötä.⁷

Epälineaarinen on yleisnimitys kaikille sellaisille matemaattisille suhteille, jotka eivät ole lineaarisia. Tämä on kiusallisen avara määritelmä, kuten matemaatikko Leo Smith (2007) toteaa, mutta vastaa

tarkoitustaan.⁸ Lineaariset vaikutussuhteet ovat laskennallisesti yhtä ja samaa, sen sijaan erilaisia epälineaarisia suhteita on luvuton määrä. Olennainen epälineaarisuuden piirre on, että lähtöarvon (riippumaton muuttuja) muutos johtaa epäsuhtaiseen vasteeseen tuloksessa (riippuva muuttuja) riippuen lähtöarvon numeerisesta tasosta. Kamelin selän taittava viimeinen korsi on tämän ilmiön aforistinen kielikuva. Vaikka maailman materiaaliset vuorovaikutukset ovat jokseenkin kaikki epälineaarisia, lineaarisilla malleilla on ollut ehdoton ylivalta modernissa luonnontieteessä 1900-luvun puoliväliin asti. Lineaarisia malleja voidaan ratkaista analyttisesti. Sen sijaan epälineaarisia suhteita kyetään ratkaisemaan vain erityistapauksissa. Epälineaaristen prosessien ominaisuuksia on voitu kattavasti selvittää vasta digitaalisen laskentatekniikan turvin.

Luonnon kehityskulkuja hallitsevan epälineaarisen dynamiikan tutkimus on kumonnut aiemmin vallinneen käsityksen todellisuuden täydellisestä ennustettavuudesta, joka oli Newtonin jälkeisen luonnontieteen maailmankuvan olennainen piirre. Ilya Prigoginen ja Isabelle Stengersin (1984) teos *Order out of Chaos* on tämän kehityskulun kuvaava klassikko. Kaaottisten prosessien matemaattisen teorian perustana on se, että täysin determinististen yhtälöiden määräämät laskennalliset kehityskulut voivat johtaa toisistaan suuresti poikkeaviin tuloksiin, kun alkuarvot vaihtelevat, olipa vaihtelu kuinka vähäistä hyvänsä (Stewart 1989; Ekeland 1990; 2004; Smith 2007).

Epälineaaristen prosessien ennustamattomuus ei suinkaan tarkoita, että missä tahansa voi milloin tahansa tapahtua mitä tahansa. Prosesseja ehdollistavat taustatekijät ja reunaehdot määräävät sitä, millaiset muutokset ovat tietynlaisessa systeemissä mahdollisia. Muutosprosessien alkuvaiheet ovat samankaltaisia, ennustamattomuus tulee ilmi ajan myötä. Fortuna-peli antaa tälle hyvän mallin: eri lähtösysteysten väliset kuulan liikeradan erot tulevat ilmi vasta, kun kuula on törmännyt pariin ensimmäiseen pelilaudan piikkiin. Säätilan luotettavan ennustamisen hyvin rajoitettu aikajänne – noin viikko – tuo jokapäiväisessä elämässä ilmi ennustettavuuden rajoitetun aikaullottuvuuden (Stewart 1989; Lorenz 1993; Smith 2007; Lunkka 2008). Maapallon ilmasto

sekä kunkinhetkinen suursäätila rajoittavat paikallista sään vaihtelua havainnollistaen sitä, miten eri aika- ja tilamittakaavassa tapahtuvat muutokset nivoutuvat toisiinsa (Haila & Dyke 2006).

Systeemi ja malli ovat käsitteellisiä työvälineitä, joiden avulla tutkitaan epälineaarista muutosta ja siihen liittyvää epävarmuutta. Systeemi on tutkimuskohteen pelkistetty kuvaus (representaatio). Malli on systeemistä sellainen pelkistetty esitys, että sen avulla voidaan tutkia järjestelmällisesti systeemin muuttumista olosuhteiden muuttuessa. Mallin luonne määrää, millaisin menetelmin sen käyttäytymistä voidaan tutkia.

Leo Smith (2007) erottaa toisistaan kolme eri tekijää, joihin tällaisen mallin kehitykseen liittyvä tiedollinen epävarmuus voi kiinnittyä: [i] Mallin esittämän systeemin nykytilan kuvaus on puutteellinen; [ii] systeemin muutosta määrittävät parametrit on arvioitu väärin; tai [iii] systeemin rakenne ei vastaa sen kuvaamaa todellisuutta. Nämä epävarmuuden lähteet ovat luonteeltaan ja merkitykseltään erilaisia, joskin tosiasiallisissa tilanteissa ne ovat useimmiten läheisesti liittyneet yhteen.

Matemaattisilla malleilla on luonnontieteellis-teknisessä tutkimuksessa paljon merkittävämpi asema kuin yhteiskuntatutkimuksessa taloustiedettä lukuun ottamatta. Voimme kuitenkin soveltaa Smithin kolmijakoa epävarmuuksien lähteistä myös halutessamme arvioida sitä, mistä laadullisen yhteiskunnallisen tietämyksen epävarmuudet ovat peräisin. Systeemistä luotu malli ei tosin ole laskennallinen vaan verbaalinen. Palataksemme New Yorkin kaksoistornihyökkäykseen: Voimme suhteellisen helposti nimetä USA:n toimiin, kansainväliseen politiikkaan sekä terroristiverkoston toimintaan liittyviä aiheita, joita koskevien epäselvyyksien hälveneminen auttaisi paremmin ymmärtämään tapahtuman taustaa ja merkitystä.

Laadullisen päättelyn epävarmuuksia koskevien arvioiden tulee olla intuitiivisesti ja käsitteellisesti johdonmukaisia. Yhteiskunnallisia tapahtumakulkuja ei ole mahdollista esittää sellaisina tapahtumajoukkoina, jotka olisivat rinnasteisia kvantitatiivisessa tutkimuksessa erotettaviin kohdejoukkoihin ("populaatioihin"). Vertailut ovat kuitenkin mahdollisia, mikäli ne koskevat tapahtumakulkuja, jotka

ovat keskenään riittävän samankaltaisia. Hyvän esimerkin tarjoaa Bent Flyvbjergin kollegoineen toteuttama kansainvälinen vertaileva tutkimus suurten infrastruktuurihankkeiden toteutuksen riskeistä ja epävarmuuksista (Flyvbjerg ym. 2003). He kuvaavat tutkimiaan hankkeita termillä ”megaprojektit”. Tutkimuksen pääaineiston muodostaa kolme tapausta: Englannin Kanaalin tunneli, Ison Beltin silta Tanskassa sekä Øresundin silta Tanskasta Skåneen. Näiden lisäksi vertailuaineistoon sisältyy toistasataa muuta kohdetta, joista valtaosa on erilaisia liikennehankkeita kuten tunneleita, siltoja, rautatie- ja metroverkoja sekä lauttayhteyksiä, mutta mukana on myös muunlaisia julkisia rakennushankkeita.

Flyvbjerg ja kollegat osoittavat, että megaprojektien suunnitteluun ja toteutukseen on jokseenkin poikkeuksetta liittynyt joukko samankaltaisina toistuneita epäselvyyksiä. Valtaosa hankkeista on esimerkiksi ylittänyt lopullisilta kustannuksiltaan ennakkoon esitettyt arviot; ennätyksen saavuttaa Sydneyn oopperatalo (15-kertainen ylitys), ja hyvänä kakkosena seuraa Concorde yllänimatkustajakone (12-kertainen ylitys). Lisäksi hankkeiden hyödyt on jokseenkin säännön mukaan yliarvioitu. Esimerkiksi Englannin Kanaalin alittavan tunnelin matkustaja- ja rahtiliikenteen määrät olivat vielä kuusi vuotta tunnelin avautumisen jälkeen alle puolet siitä, mitä oli ennakoitu ensimmäisen toimintavuoden määriksi.

Flyvbjerg ja kumppanit kartoittavat tekijöitä, jotka ovat johtaneet megaprojekteja koskeviin virhearvioihin. Koska hankkeet ovat hyvin erilaisia, ilmenneiden ongelmien selitykset vaihtelevat tavattomasti tapauskohtaisesti. Yhteistä useimmille megaprojekteilte on, että niiden toteuttamisen epävarmuuksia ei ole huomioitu suunnittelussa. Monien projektien suunnitteluun on kylläkin sisältynyt analyysi niiden riskeistä ja toteutuskelpoisuudesta (*feasibility*), mutta analyysit ovat usein perustuneet olettamukseen, että projektit voidaan viedä läpi täysin ennustettavassa maailmassa. Tosiasiaa jokseenkin kaikkien megaprojektien toteuttamiseen on kuitenkin sisältynyt erilaisten yhteensattumien tuottamia ennakoimattomia vaikeuksia (Flyvbjerg ym. 2003, 73).

Flyvbjergin ym. (2003) tutkimuksen tavoite ei tietenkään ole esittää ”ulkokohtaisesti” ennusteita siitä, miten nykyisiin ja tuleviin megaprojekteihin kohdistetut odotukset tulevat petetyiksi. Tavoite on parantaa tapoja suunnitella ja toteuttaa suurimittaisia hankkeita. Tällaisen arvioinnin tuloksena muodostuu näkemys megaprojektien epävarmuuksien semanttisesta tilasta. Sitä määrittäviä ulottuvuuksia ovat kustannukset, oletetut hyödyt, projektihallinto, rakentajien taloudelliset edut, toteutuksen valvonta, ja niin edelleen. Lisäksi suunnitteluun ja toteutukseen liittyy lupauksilla politikointia, jonka perustana voivat olla suorat taloudelliset edut tai symbolinen arvovaltapolitiikka.⁹

Asetelmaa voi lähestyä hiukan toisenlaisesta näkökulmasta arvioimalla hankkeiden potentiaalia epäonnistua.¹⁰ Potentiaalille vaihtoehtoisia termejä ovat esimerkiksi Nancy Cartwrightin (1989) käyttämä ”kapasiteetti” (*capacity*) tai Chuck Dyken (2006) ”määräytynyt mahdollisuus” (*determinate possibility*). Nämä termit soveltuvat tilanteisiin, jotka sisältävät useanlaisia aiempien tapahtumakulkujen sekä tilannekohtaisten tekijöiden ehdollistamia mahdollisia kehityssuuntia. Projektin luonteesta riippuen vaihtelun kokonaishahmoa on mahdollista arvioida. Yhteensattumat ja aiempien tapahtumakulkujen tuottama polkuriippuvuus kuitenkin vaikuttavat siihen, mikä vaihtoehto toteutuu. Muut vaihtoehdot sulkeutuvat pois. Suunnittelutilanteisiin, joita Flyvbjerg ja kollegat (2003) analysoivat, sisältyy olennaisesti ”määräytynyt mahdollisuus” tuottaa pettymyksiä.¹¹

Flyvbjergin ja kollegoiden tutkimus on metodologisesti mielenkiintoinen. He eivät esitä mitään ulkoisia kriteerejä sille, miten he valitsivat vertailunsa megahankkeet. Hankkeet eivät toisin sanoen muodosta ”populaatiota”, jonka keskimääräiset ominaisuudet kertoisivat jotakin kiinnostavia piirteitä hankkeiden luonteesta. Vertailu tuottaa kuitenkin eräänlaisen viite- tai referenssiryhmän, jonka avulla he voivat analysoida tapausten välisen vaihtelun luonnetta ja ääritapausten erityispiirteitä.

Taloustieteen nobelisti, psykologi Daniel Kahneman (2011) käyttää termiä ”suunnitteluharha” (*”planning fallacy”*) kuvaamaan megaprojektien kaltaisten hankkeiden valmistelussa tapahtuvien virheiden

yhtä mahdollista alkuperää. Suunnitteluharha viittaa tilanteeseen, jossa tietyn hankkeen toteuttamisesta etukäteen luodaan mielikuva ”sisältä käsin” eli oletetaan, että sen kaikki toteutusvaiheet sujuvat esteettä ja ilman harmillisia yllätyksiä. Näin tuskin koskaan tapahtuu. Realistisempi odotus saadaan, kun muodostetaan mielikuva hankkeen toimeenpanosta ”ulkopuolelta käsin” ja suhteutetaan hankkeen toteuttaminen realistiseen vertailuryhmään. Vertailuryhmä antaa kuvan siitä, millaisia yllätyksiä vastaavanalaisten hankkeiden toteuttamisessa on aiemmin koettu. Megaprojektien toimeenpanossa kustannusten ylitys, aikataulun viivästyminen sekä ennakko-odotusten pettyminen ainakin välittömästi hankkeen valmistumisen jälkeen ovat realistisia odotuksia.

Epävarmuuden laskennallisen hallinnan rajat

Numeroina ilmaistulla kvantitatiivisella tiedolla on olennainen asema modernissa tieteessä ja sen tulosten soveltamisessa, mutta millä ehdoilla numerot ovat luotettavia? Tämä kysymys alkoi nousta esiin sitä mukaa kuin numeroihin perustuva päättely muodostui yhä tärkeämmäksi sekä luontoa että yhteiskuntaa koskevien väittämien perustaksi renessanssin ajoista lähtien.¹² Alkuvaiheessa ongelmia tuotti havaintojen epätarkkuus. Tähtitieteen tutkimusta esimerkiksi haittasi se, että kaukoputkien linssien heikosta laadusta johtuen taivaankappaleiden sijainnista tehdyt havainnot muodostivat epämääräisen parven. Tällaisen havaintojoukon perusteella oli koetettava päätellä, missä kohden taivaankantta havainnoinnin kohde täsmällisesti sijaitsi.

Havainnoinnin ja mittaamisen tarkkuudesta muodostui kaikkea luonnontieteellistä tutkimusta koskeva ongelma. Sekä tutkimuskohteiden määrittelyyn että tutkimuskäytäntöihin oli luotava menetelmiä, jotka siirsivät ympäristöä koskevan tiedon kokoamisen pois paikallisen tietämyksen moninaisista muodoista keskitettyyn ja vertailukelpoiseen muotoon. Vastaava murros tapahtui pyrkimyksessä esittää taloutta ja väestöä koskevaa yhteiskunnallista tietoa numeroina. Tieteellinen ja

byrokraattinen intressi tukivat toisiaan, kuten tiedon kvantifioinnin historiaa selvittänyt Theodore Porter (1995) toteaa. Samassa yhteydessä syntyi kiinnostus tilasto- ja todennäköisyyslaskennan periaatteita kohtaan. Tämän ongelma-alueen selvittämiseen osallistui 1600-1800-luvuilla suuri joukko aikakauden merkittäviä matemaatikkoja; hyviä yleisesityksiä ovat Gerd Gigerenzerin ja kumppaneiden (1989) sekä Ian Hackingin (1990) teokset.

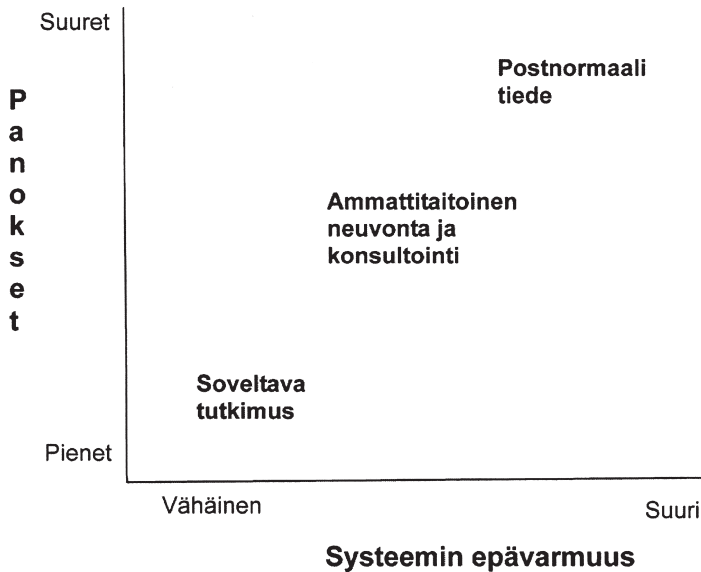
Loogisesti seuraava yhteiskunnan numerotaitoisuutta parantava askel oli selvittää, millä ehdoilla numeroihin perustuvat päätelmät ovat luotettavia. Ongelman ratkaisemiseksi ryhdyttiin kehittämään menetelmiä testata tilastollisesti kvantitatiivisia tutkimustuloksia. Tilastollisten testien läpimurto osui 1900-luvun taitteeseen. Keskeisiä nimiä olivat englantilaiset Karl Pearson, W.S. Gosset (julkaisuissaan nimimerkki ”Student”) sekä Ronald A. Fisher. Tietynlaisten tilastollisten testien kehityksen käynnistivät erilaiset tutkimukselliset ja käytännölliset ongelmat, joita koetettiin ratkaista käyttäen kvantitatiivista, usein kokeellisesti kerättyä aineistoa. Kvantitatiivisia aineistoja keränneet ja käsitelleet tutkijat kehittivät omien tutkimushankkeidensa edellyttämiä testejä tapauskohtaisesti. Parhaat niistä ovat vakiintuneet yleiseen käyttöön.

Tilastollisessa testaamisessa on tullut tavaksi erottaa toisistaan ensimmäisen ja toisen tyypin virhe. Ensimmäisen tyypin virhe tarkoittaa sitä, että tutkimuksen kohteena oleva vaikutus oletetaan todelliseksi vaikka se ei ole todellinen. Toisen tyypin virhe puolestaan tarkoittaa sitä, että vaikutus on todellinen mutta se jätetään huomiotta. Nämä vaihtoehdot eivät ole keskenään symmetriset. Pyrkimys välttää ensimmäisen tyypin virhe johtaa luotettavuusrajoihin: vaikutus arvioidaan todelliseksi yleensä 95 prosentin tai 99 prosentin todennäköisyydellä (eli $p < 0.05$, tai $p < 0.01$). Kakkostyypin virheen arviointiin ei ole yleisesti hyväksyttyjä raja-arvoja. Tämä on ymmärrettävää, sillä mielekkään raja-arvon määrittely on tapauskohtaista. Voihan esimerkiksi olla perusteltua ottaa tietynlaisia sairauksia hoidettaessa käyttöön sellaiset hoitomuodot, jotka ovat tehokkaita keskimäärin kolmessa tapauksessa

neljästä. Asetelma on sama mutta kriteeri on arvioitava toisin, kun vahvistetaan normi jätevesipuhdistamolta vaadittavalle teholle.

Ensimmäisen ja toisen tyyppin virheet ovat kvantitatiivisia, joskin kriteereille asetetut rajat ovat tietenkin sopimuksenvaraisia ja perustuvat arvioon siitä, kuinka suuri virhemarginaali päättelyyn voidaan tietynlaisissa tapauksissa hyväksyä. Kvantitatiivisten virhetyyppien rinnalla on tunnistettu myös laadullinen tekijä: Vastaako tutkimusasetelma tutkimuksen kohteena olevien ongelmien luonnetta? Yhteiskunnallisessa päättelyssä siitä käytetään usein nimitystä kolmannen tyyppin virhe (Dunn 2001).¹³ Kolmannen tyyppin virhe tapahtuu esimerkiksi silloin, kun yhdistetyn muuttujan ("proksin") perusteella tehdään päätelmiä, joihin se ei anna oikeutta. Bruttokansantuotteen numeerisen arvion ja väestön hyvinvoinnin välillä vallitsee tällainen suhde, kuten edellä totesin.

Silvio Funtowicz ja Jerome Ravetz (1990; 1993) ovat arvioineet terävästi tutkimuksen epävarmuuden laadullisia ulottuvuuksia. Heidät tunnetaan erityisesti käsitteestä "postnormaali tiede". Käsitteen jälkiosa "normaali" viittaa Thomas Kuhnin tieteenhistorialliseen teoriaan (Kuhn 1994), jonka keskeinen käsite on "normaalitiede". Sillä Kuhn kuvasi tietyn vakiintuneen paradigman perustalta etenevää, usein menestyksellistä ja aineistonsa sekä menetelmänsä hallitsevaa ongelmanratkaisuun tähtäävää tutkimustyötä. "Postnormaalin" tieteen idea perustuu näkemykselle, että tutkimuksessa nykyisin kohdatut tärkeimmät yhteiskunnalliset ongelmat eivät jäsenny sellaisiksi tutkimustehtäviksi, joita on opittu ratkaisemaan normaalitieteen avulla. Näkemyksensä uudesta tilanteesta Funtowicz ja Ravetz tiivistävät sanoin "faktat ovat epävarmoja, arvot kiistanalaisia, panokset ovat suuret ja päätökset kiireellisiä".¹⁴ Ideaa havainnollistaa ikonisen aseman saavuttanut kaavio (Kuva 7.2.):



Kuva 7.2. Postnormaalin tieteen jäsennystä esittävä kaavio (Funtowicz & Ravetz 1990). Postnormaalit tieteelliset ongelmat osuvat vyöhykkeelle, jossa päätöksenteon panokset ovat suuret ja päätökset koskevat systeemiä, johon liittyy suuria epävarmuuksia.

Tutkimukseen liittyvillä epävarmuuksilla on olennainen asema postnormaalin tieteen käsitteessä. Silvio Funtowicz ja Jerome Ravetz (1990) korostavat erityisesti laadullisten epävarmuuksien merkitystä. He ovat kehittäneet viisi epävarmuuden kategoriaa käsittävän luokituksen, josta he käyttävät lyhennettä NUSAP (johdettu nimityksistä *Numeral, Unit, Spread, Assessment, Pedigree*). Listan kolme ensimmäistä kategoriaa viittaavat aineiston kvantitatiivisiin piirteisiin, jotka voidaan hallita laskennallisilla menetelmin. Käsitteistön varsinainen uutuus kietyytyy kahteen viimeiseen kategoriaan: *assessment* tarkoittaa aineiston osuvuutta tutkimusongelmaan nähden ja *pedigree* aineistoa jäsentävien käsitteiden luotettavuutta. NUSAP-menetelmän empiirisissä soveluksissa laadulliset kategoriat *assessment* ja *pedigree* on arvioitu siten,

että arviointityöhön osallistuneet ovat antaneet ordinaaliasteikolla molemmille arvon vaihteluvälillä 1–3 tai 1–5, sen mukaan kuinka hyvin jäsennettyjä arvioinnin kohteeksi valitut tutkimustulokset ovat olleet.¹⁵

Matemaattis-formaalien mallien levittyä yleiseen käyttöön tutkimuksen apuvälineiksi mallien herkkyyssanalyysiin tarkoitettujen menetelmien luomisesta on tullut oma erikoistumisen alansa. Tämä lähestymistapa on ainakin joissakin tapauksissa sovellettavissa myös kolmannen tyyppin virheen arviointiin. Erottelu episteemisen ja ontologisen epävarmuuden välillä on erityisen tärkeä herkkyyssanalyysin osana. Erityinen huomio kiinnitetään mallien rakenteellisten ominaisuuksien merkitykseen tulosten luotettavuudelle. Aineiston aggregoiminen ja ”proksit” ovat tässäkin erityisessä asemassa. (Saltelli ym. 2008).

Epävarmuuden yhteiskunnallinen semantiikka

Erityisesti taloustieteilijät ovat olleet kiinnostuneita yhteiskunnallisen epävarmuuden luonteesta. Tämä on hyvin ymmärrettävää. Taloudellinen toiminta suuntautuu tulevaisuuteen, joten siihen on väistämättä sisäistyneenä epävarmuus siitä, pysyvätkö tietyn taloudellisen toime-liaisuuden ehdot vakaina siksi kunnes sen tulokset tulevat tosiksi. Joseph Schumpeter toteaa talousanalyysin historiikissaan (Schumpeter 1994), että talouden epävarmuutta ryhdyttiin systemaattisesti poh-timaan sen myötä kun rahatalous laajeni ja pankkilaitos, setelirahaa vastaavat maksuvälinesitoumukset sekä luotto vakiintuivat renessanssin jälkeisessä Euroopassa. Tärkeä käytännöllinen kokemus oli, että markkinoilla ilmenevät arvot eivät pysy vakaina. Ongelman merkitys kiteytyy luottoon: kun yleinen hintataso vaihtelee, luoton reaalin arvo muuttuu sen myöntämisen ja takaisinmaksun välisenä aikana. Jos hintataso nousee, luoton antaja häviää, jos se laskee, luoton antaja voittaa. Miten tätä vaihtelua voidaan ymmärtää ja ennustaa? Lainalle määritely korko on mekanismi, jonka avulla ongelmaa on koetettu

hallita, mutta asia ei sillä varsinaisesti ratkea vaan pikemminkin siirtyy edemmäksi: Pitäisi kyetä määrittelemään oikea korkotaso.

Useat taloustieteilijät kuten Frank Knight ja John Maynard Keynes erottivat 1900-luvun alussa riskin ja epävarmuuden käsitteellisesti toisistaan. Knight (1921) totesi eron seuraavasti: "... mitattavissa oleva epävarmuus, tai "riski" sanan varsinaisessa merkityksessä, on siinä määrin erilainen kuin epävarmuus jota ei voi mitata, että se ei oikeastaan ole epävarmuutta lainkaan."

Riski viittaa tiettyä säännönmukaisuutta noudattaviin vahinkoihin. Sen suuruus voidaan arvioida aiemman kokemuksen perusteella. Riskin käsite on peräisin vakuutustoimesta. Tätä yhteyttä selvittänyt Francois Ewald (1995, 81) toteaa, että vakuutustoimeen kytkettynä "riski on muutettavissa laskennalliseksi, se on kollektiivista ja se on pääomaa". Riskin kvantfointiin perustuva vakuutustoimi on puolestaan "poliittista teknologiaa" (Ewald 1995, 83). Vakuutustoimen välityksellä riskit asettuvat osaksi ihmisten tavanomaista elämänmenoja. Sosiaalivakuutuksesta erilaisine alalajeineen on tullut olennainen hyvinvointivaltion ainesosa.¹⁶

Epävarmuudelle ei sen sijaan ole mahdollista antaa numeerista arviota. Ilmiöillä, jotka epävarmuutta aiheuttavat, ei ole rinnastuksenaan tapahtumien toistuvuuden tuottamaa vertailujoukkoa. Epävarmuus tulee ihmisten kokemuspöörissä ilmi odottamattomina tapahtumina, jota ei voi minkään näkökulmalla olevan seikan perusteella ennakoida. Pitkän aikavälin epävarmuus on saanut talousajattelussa korostuneesti huomiota viime aikoina. Silva Marzetti Dall'Aste Brandolini ja Roberto Scazzieri (2011) käyttävät termiä perustavanlaatuinen epävarmuus (*fundamental uncertainty*). Tällä termillä he viittaavat sellaisiin erityisesti taloudessa ilmeneviin tilanteisiin, joita koskevaa ennakkotietoa ei ole olemassa. Edellä käyttämiäni käsitteitä soveltaen: emme tiedä, millaisista vaihtoehtoista talouden pitkän aikavälin kehitystä ehdollistava mahdollisuuksien tila koostuu. Mikä erityisen epämiellyttävää, "pitkä aikaväli" mitataan vuosissa pikemmin kuin vuosikymmenissä. Marzetti Dall'Aste Brandolini ja Scazzieri etsivät keinoja luoda suuntaviivoja epävarmuuden mielekkäälle hallinnalle

pitkävaikutteisten ja siten kauas tulevaisuuden ennustamattomuuden hämärään ulottuville päätöksille käyttäen tukenaan matemaatikko Georg Pólyan käsitettä ”uskottava päättely” (*plausible reasoning*) (Pólya 1954; ks. Haila 2010).¹⁷

Yksilöllisellä tasolla riski ja epävarmuus kuitenkin sekoittuvat toisiinsa. Ilmiö, joka toistuu koko yhteiskunnan piirissä jokseenkin säännönmukaisesti, on sen kohtaavalle ihmiselle odottamaton uutuus. Esimerkiksi hirvikolareiden aiheuttamat kuolemantapaukset ovat vakuutusyhtiöille tietyn numeerisen todennäköisyyden mukaan toteutuva riski, mutta onnettomuudessa menehtyvälle autoilijalle pusikosta auton eteen säntäävä hirvi on ainutkertainen yllätys.

Psykologit Amos Tversky ja Daniel Kahneman ovat empiirisiin kokein osoittaneet, että ihmisillä on heikko intuitiivinen kyky arvioida erilaisten tapahtumakulkujen todennäköisyyksiä. He ovat kehittäneet havaintonsa perustalta ihmisten päättelyssään noudattaman heuristiikan vinoutumista jäsennyksen, joka antaa kuvan ihmisten kokemien epävarmuuksien semanttisesta tilasta (Tversky & Kahneman 1974; Kahneman & Tversky 2000).

On kaiken kaikkiaan sangen luonnollista, että ihmiset eivät arvioi arkielämässä ilmeneviä riskejä niiden koko yhteiskunnan mitassa toteutuvien lukusuhteiden perusteella. Olennainen merkitys on sillä, kokevatko ihmiset voivansa itse vaikuttaa riskien todellistumiseen. Arkielämän toimien kuten auton käytön tuottamat riskit tavallaan ”sisäistetään” kyseisiin toimintakäytäntöihin. Tämä on rationaalista: jos varovaisuus tulee rutinoituneen toiminnan sisäistyneeksi osaksi, onnettomuuksien todennäköisyys pienenee vaikka ei häviäkään kokonaan. Sen sijaan ihmisten toimintarutiineille täysin ulkopuolisten yhteiskunnallisten toimintojen kuten ydinvoiman tai muuntogeenisen ravinnon tuottamat riskit eivät voi sisäistyä samalla tavoin. Lisäksi siihen, kuinka vaaralliseksi jokin yhteiskunnallinen toiminto koetaan, vaikuttaa toiminnasta vastaavaan instituutioon kohdistuvan luottamuksen aste, kuten Brian Wynne on korostanut.¹⁸

Ulrich Beckin (1986) esittämä käsite ”riskiyhteiskunta” ulottaa ihmisten kohtaamat henkilökohtaisen elämän epävarmuuden lähteet

koko yhteiskunnan piiriin. Hän esitti aforistisen teesin, että yhteiskunta on siirtynyt rikkauksien tuottamisesta riskien tuottamiseen. Erityistä painoa Beckin teokselle antoi se, että hän viimeisteli sen Tshernobylin ydinvoimaonnettomuuden tapahtuma-aikana. Beckin teos sai heti ilmestyttyään innostuneen vastaanoton, mutta innostus on sittemmin laimentunut. Jälkikäteen voimme arvioida, että Beckin teos oli eräänlainen herätyskirja. Beck tunnisti tärkeän uuden piirteen teknistyneen yhteiskunnan kehityksessä, mutta riskiyhteiskunnan idea osoittautui liian yleisluonteiseksi tarjotakseen käsitteitä tämän uuden tilanteen analysoimiseksi. Beckin teesi oli siis Arto Noron (2000) termein aikalaisdiagnoosi.¹⁹

Beck on tuoreimmissa teksteissään kartoittanut yhä kattavam-
massa globaalissa mittakaavassa ilmeneviä yhteiskunnallisen järjes-
tyksen perustaa uhkaavia mullistuksia (Beck 2009; 2012). Näiden
”globaalissa riskiyhteiskunnassa” (*global risk society*) ilmenevien suuren
luokan ongelmien keskeisiä itämisperustoja ovat ympäristö, talous ja
turvallisuus, viimeksi mainittu erityisesti terrorismiin liitettynä. Se,
millaisia empiirisiä kosketuskohtia Beckin ajatusten uusin virtaus
tarjoaa, jää nähtäväksi.

Beckin megariskien sekä Funtowiczin ja Ravetzin postnormaalin
tieteen välillä on vahvoja yhtymäkohtia, joskaan he eivät keskinäisten
viittausten puuttumisesta päätellen tunne toistensa töitä. Molemmat
käsittelevät sellaisia päätöksenteon ongelmia, joiden vaikutusalueita
on hyvin vaikea rajata mutta joita ei ole mahdollista nykymaailmassa
väistää. Ongelmat ovat globaaleja, kuten Beck korostaa, ja niiden
hallintamahdollisuuksiin sisältyy olennaisia epävarmuuksia, kuten
Funtowicz & Ravetz korostavat.

Päätöksenteon tilanteiden kompleksisuutta ei ole mahdollista
vähentää jättämällä yksinkertaisesti huomiotta joitakin tilanteeseen
vaikuttavia tekijöitä. Suoraviivaisen kustannus/hyöty -analyysin so-
veltaminen moniulotteisiin tilanteisiin nostaa tämän vaaran esiin.²⁰
Sen sijaan on olennaista arvioida poliittisen päätöksenteon ehtoja.
Politiikan tutkija Giandomenico Majone (1989) hahmottelee tätä
tavoitetta palvelevan lähestymistavan, joka koostuu kahdesta osasta.

Ensimmäisen muodostaa poliittisten tavoitteiden “toteutettavuuden analyysi” (*feasibility analysis*), jossa huomio kiinnitetään erityisesti tietynlaisten politiikan tavoitteiden institutionaalisiin rajoitteisiin. Toisen muodostaa “toiseksi parhaan teoreema” (*the theorem of the second-best*), jossa luovutaan toiveesta löytää moniulotteisen tilanteen kaikki ehdot täyttävä optimaalinen ratkaisu ja punnitaan sen sijaan näkökulmalla olevia vaihtoehtoja asettaen erityisen tärkeitä tavoitteita etusijalle.²¹ Näistä periaatteista Majone johtaa suosituksen, että on erityisen tärkeää arvioida politiikan onnistumista vaikeuttavia tekijöitä ja koettaa rajoittaa niiden vaikutuksia sen sijaan että keskittyisi suunnittelemaan politiikkaa, jolla on lähtökohtaisesti heikot mahdollisuudet toteutua.²²

Kaikkea ei missään tapauksessa voi ratkaista kerralla. On kyettävä jäsentämään kaikenkattavasta sosiaalis-taloudellisesta kentästä kokonaisuuksia, jotka soveltuvat analyysin kohteeksi. Kaksoistornihyökkäys on kaikesta päättäen edelleen kietoutunut niin vahvoihin poliittisiin latauksiin, että sen kylmäpäinen arviointi on toistaiseksi mahdotonta. Tästä tuoreen osoituksen antaa se, miten helppo USA:n poliisivoimien on ollut hajottaa *Occupy Wall Street* -liike käyttäen toimia, jotka ovat avoimesti USA:n perustuslain vastaisia. Toimet saivat kansalaisten enemmistön tuen, koska ne kyettiin kehystämään ”terrorismin torjunnaksi”.²³ Sen sijaan esimerkiksi Kuuban ohjuskriisi (1962) ja Vietnamin sota (joka USA:n osalta kesti 1960-luvun alusta vuoteen 1975) ovat avautuneet moniulotteisille analyyseille, vaikka ne olivat aikanaan poliittisesti valtavan latautuneita.

Kaikki politiikan epävarmuudet ja ristiriidat eivät onneksi ole yhtä laajakantoisia kuin kaksoistornihyökkäys. Kaikissa tapauksissa tulkitsevan politiikka-analyysin tehtävät ja mahdollisuudet ovat kuitenkin samankaltaisia. Tehtävänä on arvioida ongelmien kehystyksiä ja argumentaatiota, eritellä mahdollisia vaihtoehtoja ja päivänkohtaisten toimenpiteiden seurauksia, osoittaa politiikan institutionaalisia sidonnaisuuksia, paljastaa taustalla olevia eturistiriitoja ja valtasuhteiden vinoumia, ja niin edelleen.

Lopuksi: kehämäisesti etenevä oppiminen

Epävarmuuteen voidaan periaatteessa suhtautua kolmella tavalla: sitä voidaan vähentää, siihen voidaan varautua tai sitä voidaan käyttää hyväksi.

Epävarmuuden vähentäminen on tekninen ja muodollinen kysymys. Numeerisesti ilmaistun tiedon kohdalla ensisijaisen välineistön tarjoaa tilastollinen testaus. Laadullisia päätelmiä pohjustavaa tietoa voi koetella käyttäen luotettavuusanalyysia. Muodollisten testien merkitys on kuitenkin aina riippuvaista siitä, kuinka luotettavaa lähtökohtana oleva täsmällinen tieto on. Erityisesti yhteiskuntaa koskeva perustieto koostuu säännön mukaan tilastoista, joiden sisään kätkeytyviä esimerkiksi otantamenetelmistä johtuvia epävarmuuksia ei millään teknisillä testeillä ole mahdollista paljastaa (ks. myös Majone 1989).

Vakavien ja pitkälle tulevaisuuteen ulottuvien yhteiskunnallisten ongelmien kuten ilmastonmuutoksen kohdalla epävarmuuden vähentäminen ja siihen varautuminen ovat kiinteästi yhteydessä toisiinsa. Päätöksenteon reaaliset ehdot on otettava huomioon. Tilanteen moniulotteisuus on jäänyt liian vähälle huomiolle arvioissa, joita on esitetty viime vuosien ilmastokokouksista (Kööpenhamina 2009; Durham 2011; Doha 2012) sekä vuonna 2012 järjestetystä kansainvälisestä kehityskonferenssista Rio+20. On jokseenkin helppoa esittää kritiikkiä siitä, että sitovia sopimuksia ei ole saatu aikaiseksi – kun ei ole saatu – mutta on paljon vaikeampaa sanoa, mitä sitovaan sopimukseen pitäisi kirjata, jotta sillä olisi merkitystä. Moniulotteisia ongelmia ei voi ratkaista kerralla.²⁴

Myös odottamattomiin onnettomuuksiin voidaan varautua täsmentämällä niitä institutionaalisia ja toiminnallisia ehtoja, jotka rajaavat onnettomuuksia aiheuttavia yhteiskunnallisia käytäntöjä. Sosiologi Charles Perrow (1999) kutsuu hierarkkisten organisaatioiden tuottamia ongelmia nimityksellä ”normaalit onnettomuudet” (*normal accidents*). Institutionaalisen valvonnan eroavuuksista tarjoaa esimerkiksi lento- ja laivaliikenteen vertailu. Lentoliikenteen ohjaamiseksi kehitettiin varhain lennonjohtojärjestelmä, ja kaikenlaisia vähältä

piti -tilanteita on jo pitkään käytetty yhtenä onnettomuusalttiuden kriteerinä. Laivaliikenteen piiriin vastaavaa turvallisuusajattelua ei ole omaksuttu. Erolle on lukuisia perusluonteeltaan yhteiskunnallisia selityksiä. Lento-onnettomuudet uhkaavat tasapuolisesti kaikkia, jotka nousevat lentokoneeseen, ja näin ollen varakkaisiin sosiaaliluokkiin kuuluvia suhteellisesti ottaen eniten, koska he matkustavat eniten lentäen. Laivaliikenteessä sen sijaan tietoiselle riskien hyväksymiselle on vahva taloudellinen kiihoke. Tuotot ovat riippuvaisia liikennöinnin nopeudesta. Taloudellisen hyödyn korjaavat varustamot, joiden omistajat tai johtajat eivät itse ole merihaavereille alttiina. Lisäksi valvontajärjestelmän kehittämistä on viivyttänyt merenkulkuun liitetty symbolinen mytologia, jota ilmentävät väittämät ”merenkulun vapaus” ja ”kapteeni on laivalla kuningas”.²⁵

Perrow’n näkemyksen mukaan kompleksien systeemien tuottamia onnettomuuksia ei voi ennustaa aiempien onnettomuuksien frekvensseihin perustuvien arvioiden avulla. Ratkaisevaa on toimintojen järjestely, joka vaihtelee tapauskohtaisesti. Näkemys soveltuu hyvin myös teollisuudessa sattuneisiin katastrofeihin. Olennaista on kehittää onnettomuuden uhkaa aiheuttavien laitosten työntekijöiden koulutusta ja ennakoivaa ongelmien hallintaa (Wessberg 2007). Talvivaaran kaivoksessa ilmenneet ongelmat syksyllä 2012 osoittavat yhtä lailla tarpeen kehittää uudenlaisia menetelmiä valvoa tuotantolaitosten toimintoja. Viranomaisten on syytä tuntea valvomiensa prosessien luonne ja oppia tapahtuneista virheistä. Teolliset prosessit uudistuvat ja tuovat väistämättä mukanaan uudenlaisia ongelmia.

Varautuminen tarkoittaa sitä, että epävarmuuden lähteistä ja merkityksestä otetaan mahdollisimman hyvin selvää. Poliittisten prosessien tuottamaa epävarmuutta lisää se mahdollisuus, että politiikan tavoitteet ja vaikutuskeinot voivat olla epäsuhdassa toisiinsa nähden. Sulkeuma (*closure*) on hyödyllinen käsite tämän arvioimiseksi. Sulkeuma tarkoittaa sitä, että ongelman ratkaisemisen ehdot täsmennetään ja vähämerkityksiset seikat jätetään huomiotta. Erityisen tärkeää on, että ongelman ratkaisemisen tiedolliset ja poliittiset ehdot ovat yhteensovivassa muodossa (Haila 2008). Esimerkki varsin yksikäsitteisestä

sulkeumasta on ajonopeuksien rajoittaminen moottoriteillä. Sulkeuman onnistumisen tiedolliset ehdot muodostuvat monipuolisesta tietämyksestä, joka koskee rajoittamattomien nopeuksien aiheuttamia ongelmia. Sulkeuman poliittisia ehtoja ovat valvonta sekä sanktiot. Rajoitukset on saatettu voimaan jokseenkin kaikkialla, mutta Saksa on poikkeus. Nopeusrajoitusten puuttumisen Saksan moottoriteillä selittää jonkinlainen ”merten vapautta” vastaava symbolinen mytologia, ”autoilijan vapaus”. Nopeusrajoitusten näennäisen yksinkertainen sulkeuma on poliittinen.²⁶

On helppo esittää luettelo ongelmista, joille ei ole kyetty muodostamaan sulkeumaa, koska taustatietämystä ei ole kyetty täsmentämään ongelman ratkaisemisen edellyttämällä tavalla. Itämeren suojelun ongelmat esimerkiksi sisältyvät listaan (Haila 2008). Kansainvälisen ympäristöpolitiikan edellyttämien sopimusten hankaluudet tuovat kauttaaltaan ilmi sen, miten vaikeaa on luoda sopimusten edellyttämiä uskottavia ja toimintoja onnistuneesti rajaavia sulkeumia.²⁷

Postnormaalin tieteen ideaan tutkimuksen luotettavuuden laadullisesta arvioinnista sisältyy ajatus laajennetusta vertaisarvioinnista (*extended peer-review*) (Funtowicz & Ravetz 1993). Se on ehdotus menetelmäksi, jonka avulla mahdollisimman monipuolinen tietämys, sekä tutkimustieto että käytännöllinen tieto, voitaisiin ottaa käyttöön epävarmuuksien tunnistamiseksi ja vähentämiseksi. Laajennettu vertaisarviointi etenee prosessina, jonka ensimmäinen vaihe on epävarmuuksien tunnistaminen. Tämä voi käynnistää dialogisia prosesseja, joiden avulla tilanteeseen merkittävästi vaikuttavat toimijat saadaan vedetyksi yhteisen prosessin piiriin. Voi syntyä ideoita siitä, miten ongelmiin voidaan puuttua. Dialogisuuteen liittyy laaja filosofinen sekä psykologinen ja sosiaalipsykologinen kirjallisuus. Yhteinen lähtökohta on, että dialogiset tilanteet tuottavat oppimisprosesseja, joiden seurauksena vaihtoehtoja kartoitetaan ja niiden toteuttamisen edellytyksiä arvioidaan ja vaikutuksia ennakoitaan.

Epävarmuuksien hyväksikäyttöä on poliittinen retoriikka – esimerkiksi se, millä presidentti Bush nuoremman hallinto perusteli terrorismin vastaisen sodan. Mutta retoriikka ei ole ainoa mahdolli-

suus. Epävarmuuksia voi myös käyttää hyväksi tunnustamalla tilanteiden kaksitahoisuus (ambivalenssi) ja arvioida vaihtoehtoja, joissa ambivalenssia muodostuu. Poliitiikan käytännöllisen päätöksenteon tilanteet pelkistyvät helposti ambivalenssiksi: toimiako näin vai noin? Vaihtoehtojen arviointiin voi soveltaa politiikka-analyysin piirissä kehitettyjä arvioinnin menetelmiä: kehystäminen, diskurssien arviointi, symbolisia merkityksiä koettelevat interventiot, ja niin edelleen.

Perimmältään epävarmuus kuitenkin säilyy epävarmuutena. Tausalla, kaikkein perimmäisimpänä mahdollisuutena on se, mistä filosofi A.N. Whitehead käytti nimitystä ”Cromwellin huudahdus”: *Veljeni, Kristuksen munaskuiden kautta vannotan teitä, ottakaa huomioon että voitte olla väärässä!* (Stengers 2011, 368). Inhimilliselle menestykselle ei ole eksistentiaalisia takeita. Metafyysinen epävarmuus ei ratkea sillä menetelmällä, jolla Aleksanteri Suuri ratkaisi Gordionin solmun.²⁸

Tästä ei kuitenkaan seuraa, että kaikki on toivotonta. Epävarmuutta voidaan rajata. Sosiaalinen oppiminen nousee tässä yhteydessä olennaiseksi. Perustavat kysymykset ovat: Mikä on tilanne? Mitkä ovat toimintavaihtoehdot? Mitä eri vaihtoehtoista todennäköisesti seuraa? Kuka kykenee toteuttamaan erilaisia vaihtoehtoja, ja millaisin ehdoin? Kukaan ei voi vastata tällaisiin kysymyksiin yksin. Tarvitaan yhteistä ymmärryksen vahvistumista, siis oppimista. Oppiminen on kuitenkin sekin tilannesidonnaista. Tilanteet täytyy tuntea, ja institutionaalisen oppimisen ehtoja täytyy luoda.

Institutionaalisen oppimisen aktiiviseksi edistämiseksi voisi aluksi koota ongelman piirissä työskentelevät toimijat yhteen, jotta eri osapuolet oppisivat toisiltaan. Tällaista dialogisuuden mallia on paikallisessa mittakaavassa sovellettu liito-oravan suojeluongelmiin Tampereen seudulla (Jokinen ym. 2009; Nygren 2013). Tiedollis-toiminnallisen sulkeuman ehtojen täsmentämiseksi dialogisuuden ajatusta sovellettiin biodiversiteettitutkimukseen ja -politiikkaan kahden seminaarin sarjana Leipzigin ympäristöntutkimuskeskuksessa syksyllä 2011 (Haila & Henle 2014; Haila ym. 2014) Varsinaisen testin kuitenkin muodostaa vasta se, millä tavoin toimintakäytännöt muuttuvat.

Kehämäisesti etenevän oppimisen idealle tarjoaa analogian taloustieteen nobelisti Wasili Leontief (1985) esittäessään arvion, jonka mukaan maatalouden taloustiede poikkeaa edukseen akateemisesta matematisoituneesta taloustieteestä: Maatalouden taloustieteilijöiden (*”agricultural economists”*) tulee ottaa teoretisoinnissaan huomioon hyvin konkreettisesti maatalouden harjoittamisen tekniikat ja taidot sekä tilakohtaiset taloudenpidon laskelma.

Viitteet

1. Koko kirjeenvaihto vuoden 2002 alkuun asti on luettavissa osoitteessa <http://www.lrb.co.uk/v23/n19/nine-eleven-writers/11-september>.
2. Esimerkiksi op-ed ”The Deafness before the Storm”, NY Times 10.9.2012 (Kurt Eichenwald).
3. Asetelman ytimen Platon ilmaisee Menon dialogissa tekemällä erottelun tiedon ja oikean mielipiteen välillä: ”(T)ieto on arvokkaampaa kuin oikea mielipide ja tiedon erottaa oikeasta mielipiteestä juuri se, että tieto on sidottu.” (Menon 98a (suom. Marianna Tyni); Platon 1978).
4. Omaksun metodologisen ja heuristisen näkökulman (Haila 2010): arvioin sitä, millaisia seikkoja tulisi ottaa huomioon ja millaisin ehdoin kun selvennetään poliittisesti merkityksellisiä epävarmuuksia. Ajatus, että ilmiöihin sisältyvät polariteetit tarjoavat tulkintavälineitä, periytyy antiikin Kreikan varhaiseen filosofiaan (Lloyd 1992); ambivalenssista politiikka-analyysin välineenä ks. Maarten Hajer & David Laws (2006).
5. Yhteiskuntatutkimuksen sitoutuminen ennalta-annettuihin atomistisiin ja individualistisiin taustaolettamuksiin on tästä esimerkki sekä sosiaalitieteiden että taloustieteen piirissä; kritiikkejä esittävät esimerkiksi Garfinkel (1981) ja Barnes (2000) sekä Georgescu-Roegen (1971) ja Dyke (1981).
6. ”Exploring uncertainties in biodiversity science, policy and management”, Leipzig, Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung UFZ, marras- ja joulukuu 2011; ks. Haila ym. (2014).
7. Ajatus todellisuuden perimmäisestä ennustamattomuudesta on toki vanha, esimerkiksi Raamatussa on runsaasti siitä kumpuavia aforismeja. Susan Neiman (2002) esittelee sitä keskeistä asemaa, joka historian ennustamattomuuden ajatuksella oli varhaisessa valistusoptimismin kohdistetussa kritiikissä. Kuten Neiman monien muiden tavoin toteaa, historiallisen edistyksen väistämättömyyteen kohdistuva epäily nousi kiivaan keskustelun kohteeksi Lissabonin vuoden 1755 maanjäristyksen johdosta.
8. Täsmällisesti ottaen erottava kriteeri on integroituvuus versus ei-integroituvuus. Koska integroituvuuden perustana on se, että tarkastelun kohteena olevan ilmiön kuvaaja voidaan differentiaalilaskennan avulla linearisoida, sanonnat merkitsevät samaa.

9. Suuriin kulttuuri- ja urheilulaitoshankkeisiin liittyy arvovaltamääreitä, joiden välityksellä ne voivat saada merkittävän aseman paikallisessa poliittisessa kamppailussa; tuoreita suomalaisia esimerkkejä ovat Helsingin Guggenheim-museo ja Tampereen Keskusareena (ks. Leino tässä julkaisussa). Pierre Bourdieun termien: kulttuuristen megahankkeiden toteuttaminen tuottaa symbolista valtaa, joka säteilee poliittisen vallan kentälle (Bourdieu 1991).
10. Termi ”todennäköisyys” soveltuisi tähän yhteyteen huonosti, koska se assosioituu niin vahvasti laskennallisuuteen.
11. Kokonaiskuvasta voi käyttää nimitystä ”mahdollisuuksien tila”, joka on vastavälinlainen kuvaannollinen geometrinen konstruktio kuin semanttinen tila.
12. Alasdair Crombien suurteos *Styles of Scientific Thinking* (1994) kuvaa seikkaperäisesti tämän kehityksen.
13. Smith (2007) käyttää kaaosteorian yhteydessä termiä ”edustavuusvirhe” (representation error), jonka hän liittää nimenomaan yhdistetyn muuttujan (proksin) ja tutkitun ilmiön yhteensopimattomuuteen.
14. Tiivis alkukielinen ilmaus kuuluu: ”facts are uncertain, values in dispute, stakes high and decisions urgent” (Funtowicz & Ravetz 1991).
15. NUSAP-järjestelmän alkuperäisen taustakontekstin muodosti ekologinen taloustiede (Funtowicz & Ravetz 1991; 1994). Ympäristökysymykset ovat olleet järjestelmän merkittävin sovellutusalue. Erityisesti hollantilaiset tutkijat ovat käyttäneet menetelmää menestyksellisesti; hyviä lähtökohtia näiden kokemusten ja tulosten jäljittämiseksi tarjoavat van der Sluijs ym. (2008) sekä Maxin & van der Sluijs (2011).
16. Koska vakuutuksen ottaminen vaikuttaa ihmisten käyttäytymiseen, vakuutustoi-
men yhteiskunnallis-taloudelliseen asemaan liittyy moninaisia ongelmia, mutta niitä ei ole tässä yhteydessä mahdollista käsitellä; ks. esim. Matti Tuomala (2009: 49-50).
17. Tavanomaisesti käytettyjä menetelmiä vähentää päätöksenteon epävarmuuksia ovat kustannus/hyöty -analyysi, hierarkkinen päätösanalyysi sekä peliteoria, mutta ne kaikki edellyttävät, että kyseisiä päätöstilanteita ehdollistavan mahdollisuuksien tilan käsittämät vaihtoehdot tunnetaan luotettavasti.
18. 1970-luvulta lähtien on syntynyt laaja kirjallisuus, joka käsittelee ihmisten suhtautumista erilaisiin riskeihin; Sheldon Krismky ja Dominic Golding (1992) on kattava katsaus kansainväliseen keskusteluun, ks. myös Hannu Kuusela ja Reijo Ollikainen (2005); Brian Wynnen instituutioiden luotettavuutta koskevasta korostuksesta ks. Wynne (1991; 1992; 1997).
19. Tästä yhtenä osoituksena ovat Saksassa julkaistut ajankohtaikkannotoista koostuneet kokoomateokset, joissa eri kirjoittajat päivänpolitiikan avaintoimi-
joista lähtien (Oskar Lafontaine, Joschka Fischer) soveltivat Beckin käsitteitä aikalaistapahtumiin (Beck 1991).
20. Suhtautuminen ilmastopolitiikan tiukentamiseen on tuonut tämänkin piirteen esiin. Esimerkiksi tanskalaisen tilastotieteilijän Bjørn Lomborgin organisoimassa ”Kööpenhaminan konsensuskonferenssissa” kasvihuonekaasujen päästöjen vähentämisestä aiheutuvia kuluja verrattiin suoraviivaisesti kuluihin, joita koituu lukuisien muiden globaalien ongelmien ratkaisuun tähtäävistä toimista. Laskennallisten kustannusten ja hyötyjen perusteella konferenssin osanottajat päätyivät näkemykseen, että ilmastopolitiikan, eritoten Kioton sopimuksen sitoumusten toteuttaminen, ei ole kannattavaa (Lomborg 2004). Arvio koski kuitenkin eri

toimenpiteitä ikään kuin ne olisivat riippumattomia toisistaan; riittävää painoa ei saanut se mahdollisuus, että toimintatapoja uudistamalla voitaisiin vastata useisiin ongelmiin samanaikaisesti. Diskonttokoron käyttö on ongelmallinen samantapaisista syistä: BKT:n kasvuun perustuvat arviot tarkoituksenmukaisesta korosta eivät ota huomioon sosiaalisia näkökohtia, mutta tässä yhteydessä ongelmaan ei ole mahdollista paneutua.

21. ”Toiseksi parhaan teoreema” on peräisin talousteoriasta (Lipsey & Lancaster 1956; Tuomala 2009).
22. Majonen suositus on samaa sukua kuin Kahnemanin ohje, että ”sunnitteluharha” tulee välttää.
23. New York Review of Books 11.10.2012, ”New York: The Police and the Protesters” (Michael Greenberg).
24. Maarten Hajer kehotti Rio+20 konferenssin edellä kotisivullaan ”... luopumaan mielikuvasta, että Rio on epäonnistumaan tuomittu kansainvälinen huippukokous. Hyväksykäämme sen sijaan, että Rio on eräänlainen maailmannäyttely.” [”I propose that we shed this image of Rio being an international summit doomed to fail. Let’s regard Rio as a world exhibition instead.”] Rio+20 as a World Exhibition; <http://www.maartenhajer.nl/> (luettu 28.12.2012).
25. Tällaisia lausahduksia on esitetty kommentoitaessa John Nurminen säätiön hanketta luoda Suomenlahdelle GPS-perustainen, lennonjohtoon rinnastuva laivaliikenteen ohjausjärjestelmä (johtaja Marjukka Porvari, esitys LYNET-tutkimuspäivillä 10.10.2012).
26. Vietin syksyllä 2011 pari kuukautta vierailevana tutkijana Saksassa ja käytin parissa yhteydessä nopeusrajoitusten puuttumista esimerkkinä sulkeuman poliittisuudesta. Kommentaattorit totesivat, että nopeusrajoitusten ajaminen olisi saksalaiselle poliitikolle itsemurha. USA:n aselait tulevat rinnastuksena mieleen.
27. Usein näistä käytetään nimitystä ilkeät ongelmat (wicked problems). Suomessa ajatusta on kehittänyt Markku Sotarauta (1996); tuoreen kansainvälisen katsauksen tarjoaa John Turnpenny kollegoineen (2009).
28. Oliver Cromwell on yksi hahmo siinä poliittisten seikkailijoiden galleriassa, jotka ovat tätä yrittäneet.

8.

PAIKALLISEN TOIMINTAKYVYN POLITIIKKA- ANALYYSI: ESIMERKKINÄ BIODIVERSITEETIN HALLINTA KAUPUNKISEUDULLA

Ari Jokinen ja Nina V. Nygren

Kaupungit kilpailevat ekologisella kestävyydellä, mutta valtion ohjaus ratkaisee, kuinka kestävyys kaupungeissa toteutuu. Näin voidaan väittää, sillä ylhäältä asetetut velvoitteet vaikuttavat olennaisesti siihen, ottavatko kaupungit luonnon monimuotoisuuden huomioon toiminnassaan. Tiukimmat vaatimukset kaupungeille tulevat suoraan lainsäädännöstä. Ne velvoittavat kaupunkia suojelemaan tiettyjä lajeja ja luontotyyppisiä esimerkiksi yhdyskuntasuunnittelussa.

Tämän lisäksi kaupungeilta odotetaan ympäristöpolitiikan omaleimaisia kehittäviä, jossa ne hyödyntävät omia vahvuuksiaan ja ylittävät laissa asetetut vähimmäisvaatimukset. Tällaisia odotuksia tulee samaan aikaan kaupunkiverkostoilta, valtion viranomaisilta ja myös kaupunkien sisäältä esimerkiksi ympäristötoimialalta, asukkailta ja kansalaisjärjestöiltä. Kansainväliset sopimukset antavat tukea moraalille odotuksille. Merkittävin on biodiversiteettisopimus (CBD) vuodelta 1992, jonka seurantakokouksissa on viime vuosina ryhdytty kiinnittämään erityistä huomiota kaupunkien vastuuseen¹ luonnon monimuotoisuuden turvaamisessa (Müller & Werner 2010).

Joustavuus ja vaihtoehdot ovat tarpeen kaupunkien pannessa samaan aikaan toimeen omia tavoitteitaan ja ylhäältä johdettua politiikkaa. Vaihtoehdoilla on kuitenkin taipumus kadota hallinnon, päätöksenteon ja kaupunkilaisten jännitteissä vuorovaikutussuhteissa. Näin päädytään tyypillisesti vain siihen vaihtoehtoon, joka on lain mukaan pakko toteuttaa. Ratkaisu voi olla haitallinen sekä monimuotoisuuden suojelulle että kaupungin kehitykselle johtaessaan yksipuoliseen toimeenpanoon ja kaventuneeseen käsitykseen kaupunkiluonnosta. Kaupungeilla on kuitenkin monipuoliset voimavarat muotoilla ja toimeenpanna omaa politiikkaansa. Kaupungit voivat vahvistaa toimintakykyään ja sitä kautta poliittista liikkumavaraansa. Usein esitetään, että hallintajärjestelmien toimintakyky riippuu oppimisen ja sopeutumisen kapasiteetista (Berkes ym. 2003).

Tarkastelemme luvussa, miten paikallisia vaihtoehtoja voidaan kaupungissa lisätä tulkitsevan politiikka-analyysin avulla ja näin parantaa politiikan toimeenpanoa luonnon monimuotoisuuden hallinnassa. Toiseksi selvitämme, millaisin edellytyksin politiikka-analyysi voidaan toteuttaa yhteistyössä paikallisten toimijoiden kanssa. Kaupunki ei riitä yhteistyön perustaksi, jos ongelman luonne edellyttää kaupunkiseudun laajuista tarkastelua. Kolmas kysymyksemme kohdistuu siihen, miten toimeenpanon vaihe vaikuttaa politiikka-analyysin toteuttamiseen. Käsitlemme luonnon monimuotoisuuden hallintaa ja politiikan toimeenpanoa Tampereella ja Tampereen kaupunkiseudulla kolmen tapauksen avulla.² Esittelemme politiikka-analyysin tavoitteet ja etene-
misen kussakin tapauksessa sekä saavutettuja tuloksia. Keskitymme paikallisiin institutionaalisiin toimijoihin, sillä niiden vaikutus on ratkaiseva biodiversiteettipolitiikan toimeenpanossa.

Tapaukset sijoittuvat politiikan toimeenpanon eri vaiheisiin, politiikkaprosessin avautumisesta sen sulkeutumiseen. Ensimmäisessä tapauksessa on kysymys liito-oravan suojelun käynnistymisestä, mikä samalla merkitsi uuden yhteiskunnallisen kysymyksen avautumista, sillä EU:n säädöksiin perustuva suojelu oli uutta Suomessa. Toinen tapaus edustaa käytäntöjen vähittäistä vakiintumista saman eläimen suojelussa. Kolmannessa tapauksessa tarkastelemme yleisemmin bio-

diversiteetin suojelun rutiineja täysin vakiintuneen ja sulkeutuneen toimeenpanon tilanteessa.

Esittelemisämme tutkimushankkeissa tulkitsevaa politiikka-analyysia on sovellettu siten, että siihen on yhdistetty toimintatutkimuksellisia aineksia. Näillä kahdella tutkimusperinteellä on paljon yhteistä. Toimintatutkimuksessa tuotetaan tietoa käytännön kehittämiseksi. Tällöin tutkija pyrkii muuttamaan tutkimuskohdettaan, tutkittavaa todellisuutta, ottamalla käytännöissä toimivat ihmiset osallisiksi tutkimukseen (Kuula 1999; Heikkinen 2007) ja myös tutkimustulosten perusteella tehtävään toimintavaihtoehtojen muotoiluun (Mischen & Sinclair 2007). Molempien lähtökohtiin kuuluu normatiivisuus – tulkitsevassa politiikka-analyysissa toimintapolitiikkaa pyritään paitsi analysoimaan, myös arvioimaan kriittisesti ja kehittämään (Wagenaar 2011, 224; 275; Häikiö & Leino tässä julkaisussa). Hankkeissa kehitelty lähestymistapa on siten eräänlaista ”toimeenpanon toimintatutkimusta”, jossa normatiivinen ote yhdistyy paikallisten toimijoiden kanssa tehtävään tavoitteelliseen yhteistyöhön. Yhteistyöstä erillisenä olemme toteuttaneet analyttisiä tutkimusvaiheita, joiden tuloksia olemme syöttäneet toimintatutkimukselliseen prosessiin. Näin olemme voineet lisätä yhteistä ymmärrystä politiikan toimeenpanon tuottamista tilanteista ja paikallisista politiikkavaihtoehtoista.

Yhdistämme tapaustutkimusten tulokset liitäen ne teoreettiseen tarkasteluun politiikan epäselvyydestä ja konfliktien määrittämisestä toiminta-avaruudesta. Toiminta-avaruudella tarkoitamme dynaamista tilaa, jossa politiikan toimeenpano saa muotonsa paikallisten toimijoiden ja olosuhteiden vaikutuksesta. Epäselvyys ja konfliktit ovat samalla analyttisiä välineitä, joiden avulla selvitämme paikallista toimintakykyä. Analyysi kattaa politiikan toimeenpanon eri vaiheet, jolloin saamme näkyviin sen, kuinka politiikan paikallisia vaihtoehtoja voidaan eri tilanteissa tunnistaa ja nostaa esiin yhteistoiminnallisen tutkimustyön tuloksena. Lähestymistavalle tässä artikkelissa antamaamme muotoilua voidaan nimittää *paikallisen toimintakyvyn politiikka-analyysiksi*. Tällainen analyysi ei ole yksin tutkijoiden aikaansaannos, vaan perustuu olennaisesti tutkijoiden ja paikallisten toimijoiden yhteisesti

määrittelemään ongelmaan ja sen ratkaisumahdollisuuksiin (Haila ym. 2007; Jokinen ym. 2007; 2009; 2010; 2012).

Kuinka politiikka avautuu ja sulkeutuu toimeenpanossa?

Suojeluhankkeet saavat aikaan paikallista toimeliaisuutta, jossa ylhäältä suunnattu (top down) ja alhaalta päin kehittyvä (bottom up) politiikka kohtaavat toisensa. Edellinen on valtiollisen politiikan toimeenpanoa, jälkimmäinen muotoutuu kaupungin päätöksenteon, hallintokoneiston, kaupunkilaisten, kansalaisjärjestöjen ja kaupungin muiden toimijoiden välisessä vuorovaikutuksessa. Minkälaiset kohtaamiset valtion ohjaaman ja kaupungissa määritellyn politiikan välillä ovat suotuisia sille, että kaupungeissa alkaa kehittyä uudenlaisia ratkaisuja kaupunkiluonnon vaalimiseksi?

Suomen kaltaisissa maissa vahvat instituutiot turvaavat kaupunkien viherrakenteen säilymistä, mutta samalla ne tuovat jähmyyttä paikalliseen biodiversiteettipolitiikkaan. Lähes kaikki toiminta perustuu lainsäädäntöön ja viheralueiden luokituksiin ja kaupungit päätyvät mekaanisiin ratkaisuihin yhdyskuntasuunnittelussa. Modernistiselle kaupunkimallille luonteenomaiset toimintaperiaatteet (Shane 2005) painottavat ekologista tietoa, viherrakenteen pitämistä erillään kaupungin rakennetusta osasta sekä alkuperäisluontoon keskittyviä suojelukriteereitä. Painotukset kaventavat käsityksiä kaupunkiluonnosta. Ne jättävät sivuun sen, että kaupunkiluonto on olennaisesti kulttuurista ja sen tuottajia ovat asukkaat ja erilaiset urbaanit prosessit. Vallitseva toimintatapa erottaa luonnon ihmistoiminnoista sekä rajoittaa kekseliäisyyden, yhteistoiminnan ja asukkaiden osallistumisen kapealle alueelle. Ongelmaa on luonnehdittu hallinnan utopiaksi (Asikainen & Jokinen 2008) ja institutionaaliseksi kriisiksi (Vadrot 2012). Vallitsevan toimintatavan rajoittuneisuutta on viime aikoina pohdittu muun muassa suunnitteluteorian (Asikainen & Jokinen 2009), kaupunkiekologian (Kowarik 2011), maisema-arkkitehtuurin (Czechowski ym. 2012) ja maantieteen (Francis ym. 2012) piirissä.

Seuraava askel kaupunkiluonnon vaalimisessa on entistä vaativampi, kun on tavoitettava eri kaupungeissa eri tavoin ilmenevät kaupunkiluonnon dynaamiset ominaispiirteet osana ihmisten ja kaupungin toimintoja ja pystyttävä vaalimaan ja *tuottamaan* monimuotoisuutta näiden toimintojen yhteydessä. Tässä tarvitaan uuden tyyppistä tutkimustietoa sekä politiikan vaihtoehtojen tunnistamista ja muotoilua yhdessä kaupungin toimijoiden ja tutkijoiden kesken. Tällaisesta yhteistyöstä on nähtävissä eri maissa alustavia merkkejä (esim. Niemelä 2014).

Edellä kuvailemamme politiikan ongelma taustoittaa tapaustutkimuksissa sovelletun tulkitsevan politiikka-analyysin normatiivista lähtökohtaa. Ongelmakuvaus on saanut vahvistusta ja samalla spesifioitunut kunkin tapaustutkimuksen yhteydessä tutkijoiden tekemien analyysien ja sekä paikallisten toimijoiden kanssa toteutuneen dialogisen vuorovaikutuksen tuloksena. Normatiiviseen lähtökohtaan kuuluu myös se, että politiikka-analyysin tavoitteena ei ole mitätöidä kaupunkiseudun toimijoiden työtä, vaan tuoda nykyisten käytäntöjen rinnalle uudenlainen toimeenpanon tapa, joka kääntää kaupunkiluonnon voimavaraksi ja paikallisen kehittämisen kohteeksi lisäämällä toimintavaihtoehtoja.

Huomioimme valtion ja kaupunkien välisen vuorovaikutuksen tapausten tarkastelussa, mutta emme ota sitä analyysin kohteeksi sellaisenaan. Sen sijaan sovellamme tarkastelussa toiminta-avaruuden jäsenystä, jossa politiikan tavoitteiden tai keinojen epäselvyys ja osapuolten väliset konfliktit määrittävät politiikan toimeenpanoa (Matland 1995). Epäselvyyden ja konfliktien tarkastelu nostaa analyysin pääosaan paikalliset pyrkimykset ja mahdollisuudet.

Taulukko 8.1. Epäselvyys ja konflikti politiikan toimeenpanossa (Matland 1995, 160).

	Konflikti	
Epäselvyys	alhainen	korkea
alhainen	Hallinnollinen toimeenpano	Poliittinen toimeenpano
korkea	Kokeileva toimeenpano	Symbolinen toimeenpano

Epäselvyydellä ja konflikteilla on huomattava vaikutus siihen, millaiseksi politiikan toimeenpano muotoutuu. Tällä perusteella voidaan tunnistaa neljä erilaista toimeenpanon tapaa (Matland 1995): hallinnollinen, poliittinen, kokeileva ja symbolinen toimeenpano (Taulukko 8.1). Epäselvyydellä on monta ulottuvuutta. Se voidaan esimerkiksi tulkita top down -ongelmaksi eli valtiollisen politiikan paikallisen soveltamisen tavanomaiseksi vaikeudeksi. Sellainen se ei ole aina, sillä toimeenpano on voitu suunnitella harkitusti epäselväksi, jotta paikallinen vastuu³ voisi toteutua. Tällöin toivotaan, että sopivan asteinen epäselvyys pakottaa tuottamaan kekseliäitä paikallisia ratkaisuja. Usein on kuitenkin kysymys siitä, että politiikan muotoilussa ei ole päästy yhteisymmärrykseen ja lopputulos on jäänyt epäselväksi. Joka tapauksessa paikallinen toiminta ratkaisee toimeenpanon lopputuloksen.

Matlandin (1995) mukaan *hallinnollisessa toimeenpanossa* politiikan epäselvyys ja konfliktisuus ovat vähäisiä. Tämä suosii rationaalista päätöksentekoa, selvää työnjakoa ja byrokraattista, keskitettyä hallintoa. Lopputulos on kiinni voimavaroista. *Poliittinen toimeenpano* tarkoittaa, että tavoitteista ja/tai keinoista vallitsee erimielisyys, vaikka ne on selvästi määritetty. Konflikteja syntyy, ja toimeenpanon lopputulos ratkeaa hierarkkisen vallankäytön ja neuvottelun perusteella, mikä on selvä ero hallinnolliseen toimeenpanoon (tästä nimi poliittinen toimeenpano – sinänsä kaikki muukin toimeenpano on poliittista). *Kokeilevassa toimeenpanossa* konflikteja ei juuri ole, mutta tavoitteista tai keinoista vallitsee epäselvyys. Toimeenpanon tuloksiin vaikuttaa

suuresti se, ketkä osallistuvat ja ovat aktiivisia toimijoita. Toimijoiden lisäksi voimavarat ja paikalliset tarpeet määrittävät prosessia. Nämä vaihtelevat tapauksesta toiseen, joten lopputuloksetkin vaihtelevat. Prosessissa toimijoiden kyvykkyys saattaa vahvistua, ja syntyy mahdollisuuksia oppimiseen – tässä epäselvyys on eduksi. *Symbolisessa toimeenpanossa* vallitsee suuri epäselvyys ja konfliktisuus. Huomion kohteeksi nousevat symbolit ovat tyypillisesti näkyviä ja abstrakteja, mutta konkreettinen toimeenpano voi johtaa monenlaisiin tuloksiin. Konfliktit ovat tärkeitä, sillä ne vaikuttavat ratkaisujen muotoutumiseen. Toimeenpanoa edistävät paikalliset koalitiot ovat tyypillisesti suppeita ja niiden vahvuus ratkaisee lopputuloksen.

Tulkitseva politiikka-analyysi vaihtoehtojen osoittajana

Tutkitut kolme tapausta erottuvat toisistaan usean tekijän suhteen (taulukko 8.2). Tulkitsevaa politiikka-analyysia sovellettiin tapauksissa monitieteisen ja vuorovaikutteisen tutkimuksen keinoin. Kaikissa tapauksissa yhdistettiin ekologista ja yhteiskuntatieteellistä tutkimusta.⁴ Tärkeä tavoite oli selvittää, mitä kaupunkiseudulla harjoitettava luonnon monimuotoisuuden politiikka merkitsee konkreettisissa tapauksissa eri toimijatahoille ja kuinka he kokevat sen käytännöt ja tuloksellisuuden. Tätä selvitettiin kohdennetuin analyysein (suunnittelutapausten, toimijoiden, tiedonhallinnan, konfliktien ja media-aineistojen analyyseja sekä toimijoiden teemahaastatteluita ja käytäntöjen etnografista tutkimusta) sekä toimijoiden kanssa järjestetyissä työpajoissa.

Työpajoissa käytettiin hyväksi dialogisia menetelmiä (Shotter & Gustavsen 1999; Anderson ym. 2004). Dialogisuus tuotti yhteyttä sekä avasi keskustelujen kautta poliittista tilaa ja vaihtoehtoja. Tutkijoiden tekemien tausta-analyysien ja aloitteiden tukemana sekä yhdessä paikallisten toimijoiden kanssa tehdyn prosessoinnin kuluessa muodostui ratkaisun suunta (taulukko 8.2), jonka kautta politiikkavaihtoehtoja kunkin projektin aikana kartoitettiin. Suunta oli aluksi alustava ja vahvistui vähitellen.

Taulukko 8.2. Kolme luonnonsuojelun toimeenpanon tapausta, joita on selvitetty tulkitsevan politiikka-analyysin avulla Tampereen kaupunkiseudulla yhteistyössä laajan toimijajoukon kanssa. Tapaukset sijoittuvat toimeenpanon eri vaiheisiin.

Politiikan toimeenpanon tilanne	Ongelma	Analyysi (T = tutkijoiden tuottama taustatieto, Y = yhteinen tiedon tuotanto)	Ratkaisun suunta
1 Toimeenpanon alkuvaihe Tapauksena liito-oravan suojelu kaupunkiseudulla 2001–2006	<i>Institutionaalinen epäselvyys</i> Kyvyttömyys toimia, repivät konfliktit	Toimijoiden, tiedon ja konfliktien analyysi (T), elinympäristöjen kehityksen ekologinen taustatutkimus (T) sekä dialogiset työpajat (Y), tavoitteena keskinäisten riippuvuuksien näkyväksi tekeminen ja ongelman paikallinen määrittely	Yhteinen ymmärrys siitä, että suunnitteluvaraa (politiikan vaihtoehtoja) on mahdollista lisätä paikallisesti
2 Rutinien muodostuminen toimeenpanossa Tapauksena liito-oravan suojelu kaupunkiseudulla 2006–2009	<i>Institutionaalinen pirstoutuneisuus</i> Toimialoittein eriytynyt mekaaninen suojelumenettely jättää kaupunkiseudun laajuisen mittakaavan huomiotta liito-oravapopulaation arvioinnissa, suojelussa ja paikallisessa yhteistyössä. Sen seurauksena ei ennakoivaa hallintaa	Käytäntöjen, vuorovaikutuksen ja tiedonhallinnan analyysi paikallisesti ja alueellisesti (T), elinympäristömallinnus (T) ja sen visualisointi (T, Y) sekä dialogiset työpajat (Y). Tavoitteena liito-oravan alueellisen populaation hallinta ja lajin elinympäristöjen ennakointi yhteistoiminnan avulla	Dynaaminen luonnonsuojelu
3 Vakiintunut politiikan toteuttamisen tilanne Tapauksena kaupunkiluonnon suojelukäytännöt Tampereen kantakaupungissa 2010–2013	<i>Hallinnan utopia</i> Suojelun ekologinen ja sosiaalinen kapea-alaisuus, joka johtuu luonnon alkuperäisyyden ja luonnontilaisuuden korostamisesta. Seurauksena on mahdollisuuksien vajeikäyttö ekologisen kestävyys tavoittelussa	Toiminnan, käytäntöjen ja tiedon luonne luonnon monimuotoisuuden paikallisessa hallinnassa (T), kasvituotantokartoitus ja tulosten analysointi ja visualisointi (T, Y) sekä ryhmäkeskustelut (Y). Tavoitteena arvioida urbaaniin maisemaan sisältyvää monimuotoisuutta ja luonnon potentiaalia koko kantakaupungin alueella	Ihmisvaikutteisen kaupunkiluonnon ja paikallisen monimuotoisuuden arvon korostaminen kaupungin voimavarana ja kehittämisen mahdollisuutena

Toimeenpanon alkuvaihe

Liito-oravan suojelu Tampereen kaupunkiseudulla 2001–2006 on edustava tapaus luonnonsuojelun muuttumisesta kiistanalaiseksi toimeenpanon alkuvaiheessa. Kaikki alkoi siitä, kun Suomi ehdotti lisätä liito-oravan lisättäväksi tiukimmin suojeltujen lajien joukkoon EU:n luontodirektiivin IV(a) -liitteeseen. Tämän seurauksena liito-oravan kaikki lisääntymis- ja levähdyspaikat on suojeltu hävittämiseltä ja heikentämiseltä. Lupaa suojeluvaatimuksesta poikkeamiseen on vaikea saada edes yksittäistapauksessa. Suojelu tuli voimaan Suomen liittyttyä EU:iin vuonna 1995, mutta sen aiheuttamat paikalliset konfliktit alkoivat jyrkästi lisääntyä vasta vuosituhaten vaihteen jälkeen. Kuten muuallakin Suomessa, konfliktit jatkuivat vuosikausia Tampereen kaupunkiseudun eri toimijoiden välillä ja niistä uutisoitiin näyttävästi tiedotusvälineissä. Konfliktit koskivat etenkin yhdyskuntasuunnittelua, mutta myös taajamametsien hoitoa ja tiesuunnittelua, sekä alkuvaiheessa myös talousmetsien hoitoa.

Tapauksen voi luokitella taulukon 8.1 oikeaan alanurkkaan eli symbolisen toimeenpanon alueelle – sekä epäselvyys että konfliktisuus olivat voimakkaita. Poliitiikan epäselvyys usein hillitsee konfliktien syntymistä, mutta vahvat symboliset arvot altistavat niille (Matland 1995, 168). Liito-oravan kohdalla symboliarvot liittyivät metsätalouteen, kaupunkien kasvuun sekä maanomistukseen. Liito-oravan suojelun nähtiin uhkaavan metsätaloutta. Esimerkiksi UPM Kymmeneen johtaja arvioi lehtihaastattelussa 2002, että liito-oravan suojelun takia jopa neljännes eteläisen Suomen metsistä voi päätyä metsätalouden ulkopuolelle (Raunio 2002). Liito-oravan suojelu hankaloitti myös kaavojen sekä yksityisten ja julkisten rakentamishankkeiden etenemistä. Turun–Helsingin moottoritiehankkeessa liito-oravien uutisoitiin aiheuttaneen 10 miljoonan euron kustannukset tielinjan siirron vuoksi. Liito-oravan suojelu herätti keskustelua eduskunnan perustuslakivaliokunnassa, sillä sen ei haluttu aiheuttavan kohtuuttomia kustannuksia esimerkiksi metsänomistajille (Jokinen ym. 2009).

Liito-oravan suojelussa ajauduttiin institutionaaliseen epäselvyyteen (Hajer 2003b) tiukan lainsäädännön, liito-oravan yllätyksellisyyden ja vakiintuneiden instituutioiden neuvottomuuden seurauksena. Lainsäädäntö vaati suojelemaan liito-oravaa, mutta kukaan ei oikein tiennyt, kenen tulisi vastata suojelusta eri tilanteissa ja miten suojelu pitäisi toteuttaa. EU:n edellyttämästä tiukan lajisuojelun toimeenpanosta ei ollut saatavilla kokemuksia eikä myöskään ollut ennalta käsitystä siitä, mitä luontodirektiivistä lopulta seuraisi. Myös ekologisen tiedon puute vaivasi, sillä liito-oravan kartoitusmenetelmät (Jokinen 2011; Nygren & Jokinen 2013) olivat vasta vakiintumassa. Varsinainen toimeenpano lähtikin Suomessa käyntiin vasta luontoaktiivien lähetettyä kanteita direktiivin noudattamatta jättämisestä EU:n komissioon. Komissio painosti valtiota muun muassa laatimaan käytännön toimijoille suojeluohjeita ja järjestämään tiedonvaihtoa suojelusta vastaavien viranomaisten välillä (Jokinen ym. 2009). Ministeriöiden laatimat viralliset ohjeet liito-oravan suojelua varten tulivat metsätaloudessa voimaan vuonna 2004 ja kaavoitusta varten laaditut ohjeet seuraavana vuonna.

Symbolisen toimeenpanon tilanteessa erimielisyydet ratkaistaan usein pakottamalla (Matland 1995, 169). Useita liito-oravatapauksia käsiteltiinkin oikeudessa. Eri oikeusasteiden päätöksiä pidettiin kuitenkin osin vaikeasti tulkittavina ja hankalasti käytäntöön sovellettavina. Esimerkiksi Konikallion hakkuukiista Forssassa on tähän mennessä ollut korkeimman hallinto-oikeuden käsiteltävänä jo kolme kertaa. Kaupungeissa liito-oravakiistat sotkeutuivat muihin paikallisiin maankäytön ja osallistumisen kiistoihin ja arvoerimielisyyksiin ja samalla muuttivat niitä. Kiistojen osapuolina olivat kaavoituskonflikteissa yleensä maankäytön muuttamista ajavat ja suunnittelevat henkilöt, esimerkiksi kaavasunnittelijat ja kuntapäätäjät, ja muuttamista vastustavat henkilöt kuten luonnonsuojeluaktiivit ja osa paikallisista asukkaista.

Aloitimme yhteistyön paikallisten toimijoiden kanssa vuonna 2004, kun hanke *Liito-orava Tampereen kaupunkiseudun kaavoituksessa* käynnistyi. Sen tavoitteena oli lieventää ristiriitoja ja kehittää

yhteistoiminnallisia keinoja liito-oravan suojeluun. Hanketta johti Tampereen yliopisto ja rahoittajina olivat Tampereen kaupunkiseudun kunnat, Tampereen kaupunkiseudun aluekeskusohjelma sekä maa- ja metsätalousministeriö (Jokinen ym. 2007). Paikalliset toimijat ottivat hyvin vastaan uudenlaista vuorovaikutusta edistävän hankkeen. Se kokosi piiriinsä mahdollisimman kattavasti liito-oravan kanssa tekemisissä olevat kaupunkiseudun toimijat. Tärkeimpiä toimijaryhmiä olivat kuntien kaavoitus- ja ympäristötoimen viranhaltijat ja luottamushenkilöt, kuntien metsistä ja yksityismetsätaloudesta vastaavat metsäammattilaiset, luonnonsuojelujärjestöt sekä alueellinen ympäristökeskus (nykyään ELY-keskus).

Hankkeeseen kuului monia yhteistoiminnallisia vaiheita kuten työ- ja tiedotusseminaareja. Niiden tavoitteena oli tutustuttaa liito-oravan kanssa toimivia tahoja toisiinsa, luoda luottamusta ja yhteistyön alkuja toimijoiden välille. Tärkeimpiä yhteistyövaiheita olivat neljä vuonna 2006 järjestettyä *dialogityöpajaa*, joiden avulla oli mahdollista paneutua suojelun ongelmiin seminaareja intensiivisemmin. Dialogisuus toimi työpajojen tavoitteena ja välineenä. Kussakin työpajassa oli 5–9 osallistujaa. (Jokinen ym. 2007; Nygren & Littunen 2008.) Työpajoja ohjasi fasilitaattori, joka muun muassa valvoi, että osallistujien esittämät erilaiset näkökulmat otetaan huomioon yhtä arvokkaina. Tämä on yksi dialogisuuden ehdoista. Osallistujilla teetettiin erilaisia keskustelutehtäviä, jotka stimuloivat keskustelua suojelun ongelmista, ongelmien syistä ja ratkaisumahdollisuuksista. Järjestelyiden avulla turvattiin keskustelun moniäänisyys sekä se, että osallistujat kykenivät asettumaan avoimeen keskusteluyhteyteen (Shotter & Gustavsen 1999). Työpajoihin kutsuttiin ihmisiä, jotka edustivat mahdollisimman erilaisia näkökulmia liito-oravan suojelussa työnsä puolesta tai muussa toiminnassaan. Näkökulmien erilaisuuden ansiosta dialogisuus voi tuottaa uutta ja yllättävää, joskaan tällaista lopputulosta ei voi täsmälleen ennustaa (Anderson ym. 2004).

Hankkeen yhteistoiminnallisten vaiheiden tarkoituksena oli kehittää uusia liito-oravan suojelun tapoja ja löytää sitä kautta lisää *suunnitteluvaraa* liito-oravan suojeluun (Jokinen ym. 2007; Nygren

2007). Omaksuimme suunnitteluvaran käsitteen hankkeeseen osallistuneilta suunnittelijoilta ja tarkoitamme sillä poliittisten vaihtoehtojen löytämistä ja hyödyntämistä paikallisessa toimeenpanossa. Dialogityöpajat täyttivät tehtävänsä erinomaisesti, sillä niissä syntyi kekseliäitä yhteistoimintaan perustuvia ideoita liito-oravan suojelemiseksi erilaisissa tilanteissa (Jokinen ym. 2007; Nygren & Littunen 2008). Keksinnöt selvästi lisäsivät suunnitteluvaraa, vaikka niitä ei hankkeen puitteissa saatukaan laajaan levitykseen kaupunkiseudun toimijoille. Osallistujat kuitenkin omaksuivat ajattelutavan, jonka mukaan paikallista suunnitteluvaraa on mahdollista löytää yhteistoiminnan avulla yllätyksellisistä paikoista.

Kunkin työpajan onnistumista ja tuloksia arvioitiin tutkijoiden kesken saman tien ja keskustelun tuloksia hyödynnettiin seuraavan työpajan valmistelussa. Tämä refleksiivinen ja adaptiivinen työskentelytapa oli olennainen osa menetelmää. Myös alustavat tutkimusanalyysit nauhoitetuista dialogityöpajojen keskusteluista tehtiin viipymättä ja tuloksia hyödynnettiin yhteistoiminnallisen prosessin kuluessa (Jokinen ym. 2007). Prosessissa hyödynnettiin myös tutkijoiden erikseen keräämiä tausta-aineistoja. Ne liittyivät liito-oravan elinympäristöjen muutosanalyysiin valitulla koealueella sekä toimijoiden, tiedon ja konfliktien tutkimiseen liito-oravan suojelussa kaupunkiseudulla. Näin saimme politiikka-analyysia varten tietoa toimijoiden keskinäisriippuvuuksista, liito-oravatiedon hallinnasta, elinympäristöjen muutoksesta sekä suojelun paikallisista tulkinnoista. Nämä seikat ovat olennaisia suunnitteluvaran kehityksessä. Dialogisuuden ja suunnitteluvaran sekä hankkeen onnistumisen syvällisempi analyysi oli mahdollista tehdä vasta jälkikäteen (Nygren 2013). Viive on tyypillistä toimintatutkimuksessa, mikä johtuu järjestelyiden työläydestä ja prosessin edellyttämästä työtahdistä.

Rutiinien muodostuminen toimeenpanossa

Ministeriöiden laatimien suojeluohjeiden seurauksena liito-oravan suojelukäytännöt olivat Tampereen kaupunkiseudulla vakiintumisvaiheessa vuosina 2006–2009. Metsätaloudessa vakiintumista jouduttivat myös lainsäädäntöön tehdyt lisäykset menettelytavoista. Kuten Matland (1995, 170) toteaa, epäselvyyden vähentyessä siirrytään usein symbolisesta toimeenpanosta poliittiseen toimeenpanoon (taulukossa 8.1 oikeaan ylänurkkaan), ja näin tapahtui myös tässä tapauksessa. Poliittiselle toimeenpanolle on tyypillistä se, että vaikka keinot ovatkin selviä, on tavoitteista erimielisyyttä tai päinvastoin. Poliittinen toimeenpano nojaa siihen, että tarvittavat toimijat saadaan taivutetuksi toimeenpanon kannalle esimerkiksi kontrolloimalla voimavaroja tai muuten valtaa käyttämällä. Luonnonsuojelijat ja liito-oravatutkijat jäivät tyytymättömiksi suojeluohjeiden ja lakimuutoksen valmistelussa. He ovat siitä saakka arvostelleet metsätaloudessa noudatettavaa suojelumennettelyä. Käytännöksi muodostui, että suojelurajaus jää varsin pieneksi ja selvityksiä maastossa tehdään epäedullisinakin vuodenaikoina (Jokinen ym. 2009; Jokinen 2011).

Metsätaloudessa menettelyyn kuuluu, että ELY-keskuksen virallisen liito-oravatietokannan paikkatiedot siirretään säännöllisesti metsäkeskuksen tietokantaan. Metsäntäyttöilmoituksia käsitellessään metsäkeskus tarkastaa tietokannasta, onko kyseisellä alueella tehty liito-orava havainoja. Myönteisessä tapauksessa ELY-keskus toimittaa maastokatselmuksen liito-oravan lisääntymis- ja levähdyspaikan rajaamiseksi ja tekee suojelupäätöksen. Päätös on voimassa niin kauan kuin alueella on liito-orava. Sen sijaan kaavoituksessa toimintaympäristö ja menettelytavat ovat mutkikkaammat, minkä vuoksi liito-oravan suojelurajaukset on tehtävä yksilöllisemmin. Kaavoituksen suunnitteluprosessit ovat pitkiä eivätkä ohjeet riitä poistamaan tästä aiheutuvia epävarmuuksia. Liito-orava voi ilmaantua kaupunkimetsikköön suunnittelun aikana tai rakentamista valmisteltaessa.

Aikaisemmin aloitettua tutkimus- ja kehittämishanketta jatkettiin nyt uudesta lähtökohdasta. Heti ensimmäisen dialogityöpajan

keskusteluissa tunnistettiin ongelmaksi, että liito-oravan tapauskoh-
tainen suojelu oli jäämässä ainoaksi suojelumenetelmäksi, vaikka
siinä oli todettu monia puutteita sekä metsätaloudessa että kaavoit-
uksessa. Tapauskohtaisen suojelun mittakaavana on metsikkö ja
maastokäynnin määrittämä aikahorisontti. Näin suojelun avulla ei
päästä kiinni eläinpopulaation pitkän aikavälin hallintaan ja siinä
tarvittavaan kaupunkiseudun laajuiseen yhteistyöhön. Taustatutki-
muksissa ja sittemmin dialogityöpajoissa tuli esiin myös liito-orava-
suojelun institutionaalinen pirstoutuneisuus (Nygren 2005; Jokinen
ym. 2007; 2009; 2010; Leppälä & Jokinen 2011), joka toimialara-
jojen ja erilaisten toimintakulttuurien vuoksi heikentää yhteistyötä
ja tiedonhallintaa. Hanke *Liito-oravapaikkojen ennakointi kaukokar-
toituksen avulla Tampereen kaupunkiseudulla* vastasi näihin ongelmiin
ottamalla tavoitteeksi suojella liito-oravaa yhteistoiminnallisesti koko
kaupunkiseudulla kunta- ja toimialarajoista välittämättä (Jokinen ym.
2010). Tavoitteeksi omaksuttiin *dynaaminen luonnonsuojelu* (Haila
2007), jossa luonnon muutokset sovitetaan yhteen ihmistoimintojen
aikaansaamien muutosten kanssa. Periaate oli esillä jo liito-orava-
hankkeen ensimmäisessä vaiheessa, mutta nyt se päästiin liittämään
elinympäristömallin laadintaan.

Hankkeessa teimme yhteistyötä Metsäntutkimuslaitoksen kanssa,
joka laati kaupunkiseudun kattavan liito-oravan elinympäristömallin
käyttäen hyväksi kaukokartoitustekniikkaa, puustorakennetietoja sekä
liito-oravan tunnettuja esiintymispaikkoja. Elinympäristömallin avulla
oli mahdollista saada liito-oravan elinympäristöistä ennakoivaa tietoa
yhdyskuntasuunnittelua ja metsien hoitoa varten siten, että tulokset
palvelisivat etenkin kaupunkiseudun kuntien kaavoitushankkeita ja
vuoropuhelua metsäammattilaisten kanssa. Samaan aikaan oli tekeil-
lä strategiseen maankäyttöön pyrkivä Tampereen kaupunkiseudun
rakennemallityö, mikä motivoi toimijoita mukaan hankkeeseen. Ra-
hoittajiksi saatiin Tampereen kaupunkiseudun kunnat, Pirkanmaan
ympäristökeskus ja Hämeen tiepiiri.

Elinympäristömallin karttaesitys osoitti liito-oravan todennäköi-
set elinympäristöt ja niiden kehittymisen Tampereen kaupunkiseudulla

vuoteen 2030 saakka (Jokinen ym. 2010). Liito-oravapaikkojen tulevaa kehittymistä voitiin nyt arvioida puustonkasvun avulla ja tarkastella tilannetta rinnan pitkän aikavälin rakentamissuunnitelmien kanssa. Liito-oravan suojelun strateginen suunnittelu kaupunkiseudulla tuli mahdolliseksi yksittäispaikkojen lakisääteisen suojelun rinnalla. Näin avautui myös mahdollisuus uudenlaiseen yhteistyöhön kaupunkiseudun toimijoiden välillä.

Dialogityöpajat toimivat jälleen hankkeen keskeisenä työvälineenä. Työpajoissa osallistujat käsittelivät suojelun yhteistyöhön, tiedonhallintaan ja vuorovaikutukseen liittyviä ongelmia ja ideoivat niiden ratkaisumahdollisuuksia. Myös ekologisen kompensaation käyttöä luonnonsuojelussa käsiteltiin osana dynaamisen luonnonsuojelun ajatusta. Se tarkoittaa rakentamisen tai muun maankäytön heikentämisen elinympäristön korvaamista suojelemalla vähintään vastaavan arvoinen alue toisaalla. Suomessa ei ole ekologisen kompensaation mahdollistavaa järjestelmää, mutta korvaavuuden ideaa on mahdollista toteuttaa erilaisin suunnitteluratkaisuin luontodirektiivin asettamissa rajoissa (Jokinen ym. 2010). Työpajoissa vertailtiin elinympäristömallin erilaisia esitystapoja kartalla. Esitystavan lopullinen valinta tapahtui tulosten perusteella. Työpajoissa myös metsätalouden edustajat olivat sitä mieltä, että liito-oravaohje on johtanut liian suppeaan tapaan suojella liito-oravaa. Osoittautui myös, että liito-oravan suojelu jatkui edelleen ristiriitaisena, vaikka tiedotusvälineet enää vain harvoin uutisoivat kiistoja.

Dialogityöpajojen osallistujat kiinnostuivat elinympäristömallista, sen karttaesityksistä sekä dynaamisen luonnonsuojelun ajatuksesta. Työpajoissa kehitettiin jälleen runsaasti ideoita suojelun yhteistyöstä. Elinympäristömalliin pohjautuvat karttaesitykset eivät kuitenkaan stimuloineet yhtä paljon keskustelua kuin muunlaiset suojeluproblematiikkaan liittyvät tehtävät. Kaupunkiseutua esittävä kartta kiinnittyi vain joiltakin osin osallistujien kokemuksiin yksittäispaikkojen suojelusta. Työpajoissa tapahtui selvästi yhteisen ymmärryksen ja tiedon lisääntymistä, kun eri tahojen näkemykset ja uudet ajatukset olivat käsiteltävinä samanaikaisesti. Kiihkeintä keskustelua aiheuttivat kartan

julkisuus ja ekologinen kompensatio (Jokinen ym. 2010). Osallistujien halu jatkaa yhteistä ongelmanratkaisua kehittyi työpajoissa vahvaksi, mikä johti yhteisen hakemuksen laatimiseen jatkorahoitusta varten.

Hankkeessa laaditut kartat luovutettiin myöhemmin digitaalisessa muodossa kaupunkiseudun toimijoille, mutta niiden käyttöön otto jäi hankkeen päättymisen vuoksi toimijoiden oman aktiivisuuden varaan. Hanke tarjosi Suomen ensimmäisen kaupunkiseudun laajuisen elinympäristömallin sovellettavaksi uhanalaisen lajin suojelussa, sovitettuna kaupunkiseudun rakennemallityöhön ja metsätalouden käytäntöihin. Hanke loi perustaa yhteiselle oppimiselle ja yhteistoiminnalliselle luonnonsuojelulle kaupunkiseudulla.

Vakiintunut politiikan toimeenpanon tilanne

Kolmannessa tapauksessa tutkittiin, millaiseksi luonnon monimuotoisuuden hallintatapa on yleisesti muodostunut Tampereella kahden viime vuosikymmenen aikana. Samoin kuin muissa Suomen kaupungeissa, toimintatapa perustuu pääasiassa uhanalaisten lajien ja luontotyyppien lakisääteiseen suojeluun sekä viheralueiden perustamiseen yhdyskuntasuunnittelun yhteydessä. Kaupunkimetsiä ja muita viheralueita myös hoidetaan aktiivisesti. Hoitajat ovat kaupungin työntekijöitä, eivät juuri koskaan asukkaita.

Taustatutkimukset toivat esiin vallitsevaan toimintatapaan sisältyviä ongelmia. Suunnittelun perustana käytetyt luonnon kategoriat (lajit, luontotyytit, viheralueuokat) ovat välttämättömiä mutta ongelmallisia, sillä ne sopivat ikään kuin liian hyvin suunnittelujärjestelmään ja suunnittelun muihin tavoitteisiin. Niitä korostetaan luonnon hybridisyyden ja prosessien kustannuksella ja syntyy kapea näkemys kaupunkiluonnosta (Asikainen & Jokinen 2009). Luonnon monimuotoisuus dynaamisena ja ihmistoimintoihin kietoutuvana ilmiönä jää luokitusten ulkopuolelle (Asikainen & Jokinen 2008). Sen sijaan metsät ovat hyvin edustettuina. Kaupungissa vaalitaan ennen kaikkea varttuneita kuusimetsiä, jotka tulkitaan alkuperäiseksi luonnoksi ja

pidetään rakentamisen ulkopuolella virkistystä ja suojelua varten. Ongelma on siten sama, jonka kuvasimme kirjoituksen toisessa jaksossa. Luontoa suojellaan kaupungin tuhovaikutukselta siirtämällä se sivuun. Tästä on vielä matkaa siihen, että luonnon monimuotoisuutta osattaisiin suunnitelmallisesti tuottaa kaavoituksen, rakentamisen ja asumisen yhteydessä (luonnonsuojelun eetoksesta tämän taustalla ks. Haila 2012).

Ongelman luonnetta valotettiin käyttämällä hyväksi koko kantakaupungin kattavan, ruuduittain tehdyn kasvikartoituksen tuloksia (Ranta ym. 2012). Kasvit soveltuvat hyvin kaupunkiluonnon yleis-tarkasteluun, sillä ne ovat kaupungissakin runsas eliöryhmä ja osoittavat viiveellä ympäristömuutoksia ja toisaalta kaupunkimaisemaan sisältyvää monimuotoisuutta ja luonnon potentiaalia. Kun tulokset analysoitiin ja visualisoitiin paikkatietoteknologian avulla, saatiin runsaasti uutta tietoa kaupungin monimuotoisuudesta. Kaupungin itäosasta löytyi analyysin tuloksena laaja, ennestään tuntematon monimuotoisuuden keskittymä, jossa sekä kasvilajien määrä että paikallisten harvinaisten lajien määrä ovat huipussaan (Jokinen ym. 2012; Ranta ym. 2012). Keskittymä sijaitsee suojelualueiden ulkopuolella tavanomaisessa rakennusten, metsiköiden ja avointen alueiden kirjomassa kaupunkimaisemassa.

Näitä visualisointeja käytettiin virikkeenä kaupungin toimijoiden kanssa järjestetyissä ryhmäkeskusteluissa. Keskusteluiden tavoitteena oli kartoittaa erilaisten fokusryhmien käsityksiä ja tulkintoja luonnon monimuotoisuudesta (Jokinen ym. 2012). Ryhmiin koottiin vuorolleen muun muassa kaupunkiluonnon hallinnasta vastaavia toimihenkilöitä kaupungin eri virastoista, biologian ja maantieteen opettajia, museotoimen asiantuntijoita, kotiseututyöstä kiinnostuneita asukkaita sekä kaupungin ylimpiä viranhaltijoita. Tavoitteena oli nostaa esiin karttakuvien osoittamat monimuotoisuuden ulottuvuudet ja pyrkiä keskusteluun, joka laajentaa tavanomaisia näkemyksiä kaupunkiluonnosta ja tuottaa uudenlaisia ajatuksia sen vaalimisen mahdollisuuksista.

Alustavien tulosten perusteella menettely mahdollisti politiikan laajentamisen osoittamalla vaihtoehtoja nykyisten käytäntöjen

rinnalle. Osallistujat tunnistivat politiikan kapea-alaisuuden aiheuttamat ongelmat monesta suunnasta ja tuottivat ideoita ongelmien ratkaisemiseksi (Jokinen ym. 2012). Esimerkiksi kaavoittajat valittivat joutuvansa työssään tulkitsemaan kaupunkiluonnon yhä tihtyväksi erityisyyksien estekartaksi, vaikka se voisi toimia kehittämisen ja rikastamisen kohteena. Nykyiset käytännöt vaikeuttavat kaupunkiluonnon tarjoamien mahdollisuuksien uudelleen arviointia ja ekologisten innovaatioiden syntymistä.

Ryhmäkeskustelut osoittivat, että kaupunkiluonnon hallinnan poliittisuus ja ristiriitaisuus ovat piilossa ja että muuttumattomiksi vakiintuneissa käytännöissä on mitä vahvimmin kysymys poliittisista valinnoista. Keskusteluissa ei tyydytty vain teknokraattiseen rationaalisuuteen, jonka mukaan toimeenpano on onnistunutta jos lain tavoitteet täyttyvät. Tutkijoiden esittämät uudet tutkimustulokset Tampereelta sekä esimerkit ulkomaisista kaupungeista johtivat eräissä ryhmäkeskusteluissa syvenevään ongelman määrittelyyn ja uudenlaisten ratkaisumallien etsintään. Johtavista viranhaltijoista koostunut keskusteluryhmä pystyi löytämään strategisia yhteyksiä kaupunkiluonnon ja kaupungin kehittämishankkeiden välillä ja näin uudistamaan ajatuksia monimuotoisuuden hallinnasta ja politiikkavaihtoehdoista.

Analyysin kulku yhteistoiminnallisessa prosessissa

Politiikka-analyysi on interventio. Sen tulisi olla oikeanlaisessa suhteessa toimeenpanossa osallisina olevien ihmisten kokemusten ja tilanteen tulkinnan kanssa. Paikalliseen toimintakykyyn keskittyvän politiikka-analyysin etenemisvaiheet voidaan tiivistää esimerkkitapauksen perusteella seuraavasti: (1) ongelman täsmennys, (2) politiikan toimeenpanon tilanneanalyysi ja (3) ratkaisuvaihtoehtojen seulonta. Vaiheet ovat osin samanaikaisia ja vaikuttavat toisiinsa. Tavoitteena on kollektiivinen ongelmanratkaisu tutkijoiden ja paikallisten toimijoiden kesken vuorottelemalla tutkimuksellisia ja yhteistoiminnallisia osuuksia. Tutkimuksen syvenevä osuus yleensä jatkuu vielä näiden vaiheiden jälkeen tieteellisinä julkaisuina.

(1) *Ongelman täsmennys*: Tutkijat ja paikalliset toimijat tunnistavat ja täsmentävät toimintamahdollisuuksia kaventavan ja huonoja ratkaisuvaihtoehtoja tuottavan ongelman poliittisessa toimeenpanossa. Tämä osuus voi vaatia odotettua enemmän työskentelyä ja jatkoa tarvittaessa prosessin seuraaviin vaiheisiin. Tavoitteena on löytää parhaita mahdollisia ratkaisuja, joten ongelman luonne on ymmärrettävä perusteellisesti. Ensimmäisessä tapausesimerkissä ongelma oli kaikkien osapuolten mielestä ajankohtainen liito-oravan suojelun konfliktisuuden ja epäselvyyden takia. Toisessa tapauksessa konfliktit jatkuivat, vaikka liito-oravan suojelua hallittiin näennäisesti hyvin käyttöön otettujen ohjeiden ansiosta. Kaikki tahot kuitenkin tunnistivat yhteiseksi ongelmaksi alueellisen yhteistyön puutteen, ja ongelman määrittely sai syvyyttä dialogityöpajoissa. Kolmannessa tapauksessa kaupunkiluonnon suojelu oli vakiintunut hallinnolliseksi ja toimi sujuvasti lainsäädännön ja viheraluejärjestelmän avulla. Poliittikkaprosessi oli sulkeutunut, ja viime kädessä juuri vakiintuneet käytännöt osoittautuivat ongelmaksi. Monet kokivat niiden kaventaneen vaihtoehtoja. Tästä aiheutuneet ongelmat ja ristiriidat olivat monenlaisia, mutta ne olivat paljolti piilossa.

(2) *Politiikan toimeenpanon tilanneanalyysi*: Tutkijat tuottavat tapauksesta uutta tutkimustietoa toimintamahdollisuuksien laajentamiseksi ja aineistoksi kolmatta vaihetta varten. Kaikki esimerkitapaukset sisälsivät lukuisia osatutkimuksia, joista osa oli ekologisia. Yhteiskunnallisten analyysien painopisteenä olivat toimijat, heidän vuorovaikutuksensa ja yhteistyönsä, ristiriidat ja konfliktit, käytännöt ja tieto sekä tilanteisiin liittyvät eri toimijoiden tekemät tulkinnat ja kokemukset ja sitä kautta syntyvät merkitykset. Välttämättä ei ole ennalta selvää, ketkä ovat toimijoita ja millaiseksi toimijoiden joukko muotoutuu poliittikkaprosessin kuluessa.

(3) *Ratkaisuvaihtoehtojen seulonta*: Tutkijat ja paikalliset toimijat yhdessä prosessoivat ongelmakenttää, tuottavat uutta tietoa ja tunnistavat vaihtoehtoisia toimintatapoja. Prosessoinnin perustana ovat tutkijoiden tekemät tilanneanalyysit sekä paikallisten toimijoiden kokemukset ja tulkinnat. Ratkaisukeinojen etsinnässä on otettava

huomioon, että valtiollisen politiikan onnistuneessa toimeenpanossa tavoitteena on löytää keinoja saavuttaa politiikalle asetettu päämäärä paikallisesti hyväksyttävällä tavalla (Ingram & Schneider 1990). Tässä tarvitaan paikallisia vaihtoehtoja.

Tapausesimerkeissä tutkijat esittivät tulevaisuutta luotaavia mahdollisuuksia ja tekivät tutkimustiedon perusteella luonnosmaisia ehdotuksia siitä, kuinka paikallista suunnitteluvaraa voitaisiin lisätä. Näitä ehdotuksia käsiteltiin yhdessä kaupunkiseudun toimijoiden kanssa seminaareissa, dialogityöpajoissa ja ryhmäkeskusteluissa. Toisinaan tämä johti yhteiseen tulkintaan seuraavasta etapista (esimerkiksi liito-oravapaikkojen kaukokartoituksen tarpeellisuudesta tapauksessa 1 ja sen tulosten jakamisesta koko kaupunkiseudulle tapauksessa 2). Yhteistoimintahankkeiden tavoitteena ei silti ollut konsensuksen saavuttaminen (esim. Innes & Booher 2010 edustavat tällaista lähestymistapaa), vaan pikemminkin paikallisten mahdollisuuksien kartoitus luovan ideoinnin avulla. Välillä syntyi laaja ja ristiriitainen keskustelu tutkijoiden esittämästä toimintasuunnasta; esimerkiksi ekologinen kompensatio osoittautui kiistanalaiseksi aiheeksi liito-oravan suojelussa.

Dialogiset työpajat avasivat politiikan vaihtoehtoja ja tuottivat kekseliäitä yhteistoiminnan keinoja, joita olisi ollut vaikea kenenkään yksin keksiä. Kutsutut osallistujat vaihtuivat ensimmäisen tapauksen työpajoissa koko ajan, mutta viimeinen, yhteen vetävä työpaja koostui aikaisemmista osallistujista. Näin saatiin tehokkaasti kootuksi suuri kirjo kokemuksia ja käytännön tehtävissä itäneitä ratkaisumahdollisuuksia yhteisesti käsiteltäväksi. Toisessa tapauksessa osallistujien joukko oli likimain pysyvä, ja tästä oli etua kehitettäessä elinympäristömallia ja sen visualisointia. Kolmas tapaus perustui erityyppisiin fokusryhmiin, jotka kutsuttiin koolle erikseen.

Analyysiprosessin edellä esitetyt kolme vaihetta muistuttavat politiikantutkija Dwora Yanowin (2000) esittämää analyysin kulkua. Hänen jaottelunsa on seuraava: (1) tunnistetaan keskeisten toimijoiden merkityksiä tuottavat käytännöt, (2) identifioidaan tärkeimmät argumentit, uskomukset tai diskurssit ja tulkitaan niiden tilannekoh-

tainen merkitys ja (3) konstruoidaan merkittävät kiistat ja ristiriidat sekä niihin liittyvät tulkintaerot. Sisällöllistä eroa Yanowiin nähden ei ole, mutta esittämämme malli tarjoaa uudenlaisen prosessuaalisen rakenteen hänen esittämilleen vaiheille korostamalla ongelman täsmentämisen tärkeyttä (politiikka-analyysin *normatiivisuus*) ja ratkaisuvaihtoehtojen kollektiivista seulontaa (politiikka-analyysin *toimintatutkimuksellisuus*).

Lähestymistapaamme voidaan verrata myös julkishallinnon tutkijoiden Pamela Mischenin ja Thomas Sinclairin (2007) esittämään harvoin nähtyyn yritykseen yhdistää toisiinsa toimeenpanon tutkimusta ja toimintatutkimusta. He ovat meitä tiukemmin sitoutuneet toimintatutkimuksen muodollisiin perinteisiin ja toisaalta siihen, että kannattaa tavoitella nimenomaan hallinnollista toimeenpanoa, jossa epäselvyys ja konfliktit ovat mahdollisimman vähäisiä.

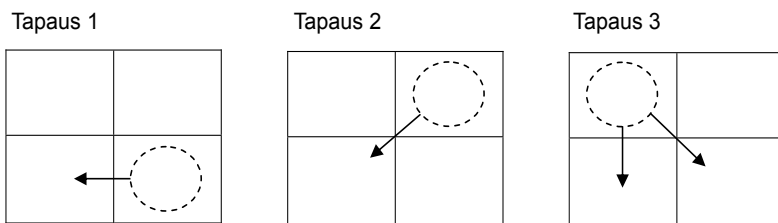
Paikallinen toimintakyky politiikan toimeenpanon eri vaiheissa

Yksinkertaisimman ajatuksen mukaan politiikassa tarvitaan vain hallinnollista toimeenpanoa toteuttamaan asetetut tavoitteet (ks. Keränen tässä julkaisussa). Tämä ei vastaa todellisuutta, sillä toimeenpano toteutuu usein toisin kuin oli alkuperäinen tarkoitus (Taulukko 8.1). Horjuvuus toimeenpanossa on politiikalle ominaista ja tämä on ollut pitkään politiikan tutkijoiden tiedossa. Vaikka toimeenpanon horjuvuutta pidetään politiikan yhtenä perusongelmana, tulkitsevalle politiikka-analyysille se on luonnollinen lähtökohta. Poliitiikan toimeenpano on avoin prosessi ja politiikka-analyysille se on liikkuva maali, kuten politiikan tutkija Frank Fischer (2003) esittää.

Kun luonnon monimuotoisuutta vaalitaan kaupunkiympäristössä ja muodostetaan sitä varten poliittisia tavoitteita, toimeenpanosta voi tulla erityisen mutkikasta. Kuten tapauskuvauksemme osoittavat, kaupunkiluonnon monimuotoisuus kiinnittyy olennaisilta osin asukkaiden elämäntapaan, urbaaniin muutokseen ja kaupungin elin-

tärkeisiin toimintoihin. Viralliset instituutiot (yhdyskuntasuunnittelu, luonnonsuojelu, metsänhoito ja viheralueiden suunnittelu) ovat vastuussa toimeenpanosta ja niiden toimintaympäristö muotoutuu aina tapauskohtaisesti. Kaupunkilaiset ja monet muut kaupungin toimijat ovat osallisina toimeenpanossa. Lisäksi ratkaisuihin vaikuttavat valtion aluehallinto, EU:n luontodirektiivi, kansallinen lainsäädäntö sekä kaupungin lukemattomat kehityshankkeet. Paikallinen toimintakyky joutuu koetukselle niin monin tavoin, että toimeenpanosta johtuvia ongelmia voi olla vaikea tunnistaa ja spesifioida.

Politiikka-analyysi onkin pystyttävä kohdentamaan niin, että saadaan osuma liikkuvaan maaliin. Tapausvertailumme antaa tähän tukea. Se osoittaa, että paikallinen toimintakyky määräytyy eri tekijöiden vaikutuksesta sen mukaan, onko kysymys avautuvasta, rutiineja muodostavasta vai täysin vakiintuneesta toimeenpanosta. Toimeenpanon alku (politiikkaprosessin avautuminen) poikkeaa tasaantumisen ja vakiintumisen vaiheista, joissa toimintatavat ovat löytäneet uomansa tai jo sulautuneet muuttumattoman näköisiksi (politiikkaprosessin sulkeutuminen). Tästä saadaan strateginen ohje kohdentamiseen: paikallisen toimintakyvyn politiikka-analyysin tehtävä on erilainen näissä kolmessa tilanteessa ja myös sen menettelytapojen on oltava erilaisia. Tämä helpottaa tutkimuskohteen jäsentämistä ja edellisessä jaksossa esittämiemme etenemisvaiheiden toteuttamista.



Kuva 8.1. Tapausvertailu taulukon 8.1 esittämässä epäselvyys-konfliktti-avaruudessa.

Kuva 8.1 havainnollistaa politiikka-analyysin kohdentamista ja toimintaympäristön tunnistamista. Ympyrät kuvaavat kolmen esimerkitapauksemme sijoittumista Matlandin nelikentässä (Taulukko 8.1).⁵ Liito-oravan suojelussa toimeenpano alkoi symbolisen toimeenpanon alueella (tapaus 1) ja jatkui poliittisena toimeenpanona (tapaus 2). Vahvasti vakiintuneet kaupunkiluonnon suojelukäytännöt edustavat hallinnollista toimeenpanoa (Tapaus 3). Nuoli kuvassa osoittaa suuntaa, jonne politiikka-analyysillä ja yhteistyökokeilulla pyrittiin etsittäessä paikallista suunnitteluvaraa. Kaikissa tapauksissa pyrittiin kokeilemaan toimeenpanoon, kolmannessa tapauksessa myös symboliseen toimeenpanoon.

Kokeileva toimeenpano osoittautui siten antoisimmaksi politiikan paikallisten vaihtoehtojen avaamisessa. Kokeilevassa toimeenpanossa vallitsee epäselvyys, mutta konfliktit eivät häiritse liikaa. Merkitystä on myös tapauskohtaisuudella ja toimijoiden aktiivisuudella (Matland 1995). Epäselvyys edistää oppimista, ja tätä olemme hyödyntäneet erityisesti dialogityöpajoissa. Yhteistoiminnalle varattu areena (useimmiten yliopisto) hillitsi konfliktisuutta, mutta toisaalta halusimme pitää ristiriitaisuutta elossa kutsumalla mukaan mahdollisimman erilaisten näkökulmien edustajia. Dialogisuudessa (Anderson ym. 2004) ja deliberatiivisessa prosessissa tarvitaan näkökulmien välisiä eroja.

Kolmannessa tutkimustapauksessa ilmaantui täydentävä suunta kohti oikeaa alaruutua, symbolisen politiikan aluetta (kuva 8.1). Se ilmaantui johtavien viranhaltijoiden kanssa pidetyssä ryhmäkeskustelussa uusien suunnitteluajatusten myötä. Sellaisia olivat esimerkiksi kaupunginosan tai kehityshankkeen symbolinen profiloiminen kaupunkiluonnon erityisyyksien avulla.

Edellisessä jaksossa määrittelimme kolme vaihetta paikalliseen toimintakykyyn keskittyvälle politiikka-analyysille. Näiden vaiheiden keskinäistä painoarvoa ja erilaisia selvitystarpeita voidaan arvioida sen mukaan, missä toimeenpanon vaiheessa ollaan. Toimeenpanon alkuvaiheessa toimijoiden kartoitus on olennaista. Havaituista toiminnoista vain osa oli toimeenpanosta virallisesti vastaavien viranomaisten tunnistamia tai hyväksymiä. On siis osoitettava relevanttien toimi-

joiden koko skaala, joka kylläkin saattaa muotoutua koko toimeenpanoprosessin ajan, ja analysoitava, millaisin edellytyksin tuottoisa vuorovaikutus toimijoiden välillä voisi toteutua.

Toimeenpanon vakiintuvassa vaiheessa (ainakin jos toimeenpano on tyypiltään poliittista kuten esimerkissämme) tulisi nostaa esiin muotoutumassa olevien rutiinien rinnalle kehkeytyviä ja tutkijoiden tuottamia potentiaalisia toimintavaihtoehtoja ja tuoda esiin niiden hyödyt. Toimijoiden ja käytäntöjen analyysi saattaa paljastaa ongelmia, jotka ovat kaikkien tunnistamia, mutta joita ei rutinoituneissa käytännöissä helposti oteta puheenaiheeksi.

Täysin vakiintuneessa tilanteessa on hyödyllistä siirtyä strategisen suunnittelun alueelle, jotta saavutetaan riittävä siirtymä toimintarutiineista. Kun toimeenpano on täysin vakiintunut ja sen avulla tuotetaan totunnaista urbaania maisemaa, se luonnollistuu osaksi kaupungin hallintaperiaatteita ja saattaa lujittua useiden toimialojen välityksellä. Strateginen keskustelu siirtää vallitsevan tilanteen uuteen kontekstiin.

Entä tulokset?

Onko esittelemistämme tulkitsevan politiikka-analyysin projekteista ollut apua paikallisten toimintamahdollisuuksien avaamisessa? Kuten Judith E. Innes ja David E. Booher (2010) toteavat, tämän kaltaisten yhteistoiminnallisten prosessien tuloksellisuutta on hyvin vaikea arvioida. Niillä voi olla monenlaisia tuloksia. Otamme tässä yhteydessä esiin vain kaksi esimerkkiä. Ensimmäinen liittyy nosteeseen, jonka hankkeet saivat aikaan osallistujissa. Osallistujat pitivät dialogisia työpajoja ja ryhmäkeskusteluita varsin tervetulleina ja kokivat oman ajattelunsa uudistuneen niissä. Projektien yhteistoiminnalliset vaiheet edistivät tutkijoiden ja osallistujien oppimista kaupunkiluonnon hallinnan esteistä ja mahdollisuuksista, ja kun osallistujia on ollut kymmeniä, voidaan vaikutuksia sanoa laajoiksi.

Hankkeet ovatkin olleet vahvoja oppimisprosesseja. Ne ovat tuottaneet kaupunkiseudulle toimintakapasiteettia vallitsevan toimeen-

panotavan rinnalle ja lisänneet välillä yllättävälläkin tavalla kaupunkiseudun toimijoiden vuorovaikutusta. Vuorovaikutus on ollut monesti epämuodollista ja se on todennäköisesti vahvistanut kaupunkiseudun toimijoiden ymmärrystä politiikkavaihtoehtojen mahdollisuuksista sekä paikallista toimintakykyä. Valtasuhteet lienevät silti ennallaan. Esimerkiksi luontojärjestöjen ihmiset saattavat kokea yhtä paljon voimattomuutta kuin ennenkin pyrkiessään vaikuttamaan kaupungissa meneillään oleviin kehittämishankkeisiin.

Toinen esimerkki liittyy tietoon, ja tämä on olennaista, sillä tieto lisää toimintakykyä. Useassa yhteydessä politiikka-analyysi käynnisti prosessin, jossa on havaittavissa toimijoiden ja tiedon yhteiskehitystä. Tietämys vaikuttaa silloin tulevaan toimintaan ja saa symbolista, pakottavaa voimaa. Osallistujat ottivat dialogityöpajoissa oppimiaan uusia käytäntöjä käyttöön omassa toiminnassaan. Tietoa, toimijuutta ja käytäntöjä on siten hyödyllistä arvioida yhdessä. Tulkitsevassa politiikka-analyysissä tieto muotoutuu toimijoita yhdistäväksi ja kokoon kutsuvaksi tekijäksi, mutta ei yksinkertaisella tavalla. Epistemologisen perustan systemaattinen avartaminen, joka on ollut yksi hankkeiden tavoitteista (esimerkiksi yhdistämällä yhteiskuntatutkimusta ja ekologista tutkimusta), tuottaa samalla jännitteen. Jännitettä tarvitaan eri toimijoita yhdistävien politiikkavaihtoehtojen esiin saamiseksi.

Viitteet

1. Kaupunkien verkostot ovat mukana tässä valmistelussa samoin kuin EU:ssa tapahtuvassa biodiversiteettipolitiikan muotoilussa. Eräät kaupungit ovat huomanneet imagohyödyn, jonka voi saavuttaa tarjolla olevien suojelukeinojen avulla. Nämä kaupungit ovat esimerkiksi perustaneet alueelleen kansallisen kaupunkipuiston tai suojelleet laajasti metsiään. Kaupungit ovat siten mukana valtion muotoileman politiikan toimeenpanossa sekä velvoitettuna että vapaaehtoisesti.
2. Tutkimushankkeet ovat seuraavat: *Liito-orava Tampereen kaupunkiseudun kaavoituksessa* (2004–2006, Yrjö Haila, Ari Jokinen, Kaisa Littunen, Nina Nygren, Marko Schrader), *Liito-oravapaikkojen ennakointi kaukokartoituksen avulla Tampereen kaupunkiseudulla* (2008–2009, Ari Jokinen, Eveliina Asikainen, Kaisa Littunen, Ari Nikula, Vesa Nivala, Nina V. Nygren, Vesa Salonen, Piia Tersa) sekä

Notkea tieto ja monialainen tiedonmuodostus (2010–2013, Ari Jokinen, Eveliina Asikainen, Pertti Ranta, Ville Viljanen). Dosentti Ilpo K. Hanski toimi liito-oravahankkeissa asiantuntijana. Kiitämme hankkeisiin osallistuneita tutkijoita, kaupunkiseudun toimijoita ja rahoittajia.

3. Kaupungin vastuu voisi olla tutkimuskysymyksenä politiikka-analyysissa. Tulkitsevan politiikka-analyysin näkökulmasta tuntuu paremmalta kysyä: Voiko biodiversiteetti (luonto) olla kaupungille voimavara? Missä erityisissä yhteyksissä? Missä toimeenpanon vaiheissa? Keiden toimijoiden mielestä? Minkälainen voimavara?
4. Tapausvertailun aineistona ovat Tampereen kaupunkiseudulla saadut tutkimustulokset kaupunkiluonnon hallinnan politiikasta ja erityisesti kolmesta käsillä olevasta tapaus tutkimuksesta (Nygren 2005; Haila ym. 2007; Jokinen ym. 2007; 2009; 2010; 2012; Nygren & Littunen 2008; Asikainen & Jokinen 2008; 2009; Jokinen 2011; Leppälä & Jokinen 2011; Ranta ym. 2012; Nygren 2013; Nygren & Jokinen 2013).
5. Kuvan 8.1 tarkastelutapa tuo analyttisesti esiin politiikan toimeenpanon eri vaiheista johtuvia eroja, mutta todellisuus on moniulotteisempi ja siirtymät liukuvia. On myös hyvä muistaa, että tapauksia on monenlaisia. Toimeenpano voi olla alusta lähtien selvää ja riidatonta, jolloin se sijoittuu suoraan hallinnolliseen ruutuun vasemmalle ylös. Tapaus kolme on liukunut sinne vähitellen.

KAAVOITUKSEEN OSALLISTAMINEN SOSIO- MATERIAALISENA KÄYTÄNTÖNÄ

Jarkko Bamberg

Kansalaisten osallistumisen merkitys korostuu erilaisten yhteiskunnallisten kysymysten yhteydessä kuten uusien teknologioiden käyttöönotossa ja niiden riskien arvioinnissa, erilaisten suunnitteluhankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnissa ja kaupunkisuunnittelussa. Kansalaiset pyrkivät laajentamaan omia mahdollisuuksiaan osallistua hallinnan prosesseihin ja käsiteltäviin asioihin. Yhä tärkeämpää osallistumisen kehittämisessä on kuitenkin se, että hallinnon instituutiot, usein yhteistyössä tutkimuslaitosten kanssa, luovat yhä uusia *kansalaisten osallistamismenetelmiä*. Yksi keskeinen osallistamiseen liittyvä demokraattinen innovaatio on *pienjulkiso*. Niiden avulla institutionaaliset toimijat osallistavat suhteellisen pienen joukon ihmisiä politiikkaprosessin suunnitteluun tai toimeenpanoon, tai politisoituneen yhteiskunnallisen ongelman käsittelyyn. (Fung 2003; Fung 2006; Goodin & Dryzek 2006.)

Tarkastelen tässä luvussa Tampereella sijaitsevan Nurmi-Sorilan alueen suunnitteluprosessia jossa kehitettiin ja sovellettiin pienjulkisoa osallistamismenetelmänä. Olin tutkijana mukana kehittämistyössä,

jossa tehtiin verkkosovellus osallistamiseen. Kehittämisen yhteydessä seurasin menetelmän käytännön toteutusta.

Käsittelen Nurmi-Sorilan suunnittelua sosio-materiaalisten käytäntöjen näkökulmasta. Tästä näkökulmasta osallistamismenetelmien toteuttamiseen liittyvä tilanteinen ja paikallinen dynamiikka rakentuu sosio-materiaalisissa käytännöissä. Näissä käytännöissä sosiaalinen ja materiaallinen määrittävät toisiaan, ja siksi niitä tulee tarkastella yhdessä. Pohdin, miten tulkitsevaa politiikka-analyysia voisi kehittää tieteen ja teknologian tutkimuksen käsitteillä. *Materiaalisen semiotiikan* näkökulmasta osallistamismenetelmiä ja niiden käyttöä ei tarkastella yksinomaan ihmisten välisenä toimintana, vaan erilaisten materiaalisten ja inhimillisten toimijoiden vuorovaikutuksena. Tämä auttaa ymmärtämään osallistamismenetelmien roolia ja merkitystä politiikkaprosesseissa.

Osallistamismenetelmien käytäntöjen tarkastelu

Pienjulkisoiden tarkoituksena ei ole kaikkien kansalaisten osallistuminen, mutta esimerkiksi politiikantutkija Archon Fung (2003) pitää pienjulkisoita lupaavana pyrkimyksenä parantaa kansalaisten osallistumista poliittiseen päätöksentekoon. Hänen mukaansa laajemman mittakaavan uudistukset kansalaisten osallistumismahdollisuuksien lisäämiseksi koostuvat monista pienistä ja vaatimattomilta vaikuttavista uudistuksista, kuten pienjulkisoista.

Miten pienjulkison kaltaisia demokraattisia uudistuksia olisi mielekästä tarkastella, jotta ymmärtäisimme paremmin niiden käytännön vaikutuksia ja yhteiskunnallista merkitystä? Tässä luvussa tarkastelen, miten pienjulkisot saavat muotonsa ja merkityksensä politiikkaprosesseissa. Hollantilainen tieteen ja teknologian tutkija Emilie Gomart ja politiikan tutkija Maarten Hajer (2003) ovat pohtineet tieteen ja teknologian tutkimuksen antia politiikka-analyysille. He esittävät, että erityisen kiinnostavaa on tieteen ja teknologian tutkimuksen tapa ottaa vakiintuneita, tavallisesti ennalta oletettuja ja itsestään

selvyyksinäkin pidettyjä asioita empiirisen analyysin kohteeksi (vrt. yleisemmin yhteiskuntatieteellisen tutkimuksen luonteesta Becker 1998). Esimerkiksi tieteen ja teknologian tutkimuksen klassikoksi muodostuneen Bruno Latour ja Steve Woolgar (1979) teos *Laboratory Life* tarkastelee tieteellisen tiedon konstruoimista laboratorioissa ja kiinnittää huomiota käytäntöihin. Näin tarkasteltuna tieteellisen tiedon tuottamisessa merkittävässä roolissa ovat tutkijoiden päivittäiset rutiinit ja toimintakäytännöt, joihin vaikuttavat muun muassa erilaiset laboratorion materiaaliset tekijät ja tilaratkaisut. Tällaisen näkökulman soveltaminen politiikka-analyysissa merkitsee, että politiikan tekemisen muodot, instituutiot, ja esimerkiksi osallistumisen tavat eivät ole muuttumattomia käytäntöjä (Gomart & Hajer 2003). Päinvastoin, tarkastelun kohteeksi tulee tällöin ottaa se, millaisen muodon osallistuminen saa erilaisissa käytännöissä. Tällaista tutkimusta edistää tieteen ja teknologian tutkimuksessa kehitetty näkemys materiaalisesta semiotiikasta.

Avaan pienjulkison muotoutumista Nurmi-Sorilan suunnittelutapauksessa materiaalsen semiotiikan näkökulmasta. Kiinnitän huomioni pienjulkison muotoutumisen kannalta merkittävimpiin tekijöihin, joita ovat: pienjulkison suunnittelijat ja toimeenpanijat, pienjulkison käsiteltävänä oleva yhteiskunnallinen kysymys, pienjulkisoon osallistuvat ihmiset, sekä pienjulkison sosio-materiaaliset puitteet.

Materiaalinen semiotiikka

Materiaalsen semiotiikan näkökulmasta toimijuus, subjektit ja objektit syntyvät suhteessa toisiinsa. Se, mitä pidämme todellisuutena, syntyy näitä suhteita ylläpitämällä ja uusintamalla (Law 2009). John Law ja Annemarie Mol (2008) ovat tiivistäneet materiaalsen semiotiikan ytimen seuraavasti: Lingvistinen semiotiikka opettaa sanojen saavan merkityksensä suhteessa toisiinsa. Materiaalinen semiotiikka laajentaa tätä näkemystä lingvistisen ulkopuolelle ja väittää, että entiteetit, olemassa olevat asiat, saavat muotonsa ja tulevat olevaisiksi

suhteessa toisiinsa. Entiteetit toisin sanoen todellistavat toisensa. Materiaalisen semiotiikan idea aukenee Maria Åkermanin (2006, 37) esimerkin kautta:

Otetaan tarkastelun kohteeksi tietokone, joka normaalisti nähdään yhtenä yksikkönä. Epäkuntoon mennessään tietokone kuitenkin paljastuu erilaisten osasten muodostamaksi verkostoksi, johon myös käyttäjä ja ylläpitäjä kytkeytyvät. Myös toimiessaan tarkoitettulla tavalla tietokoneen ”tietokoneus” syntyy vasta koneen ja käyttäjän välisessä vuorovaikutuksessa. Vuorovaikutus ei jätä kumpaakaan osapuolta koskemattomaksi. Toimiakseen tietokone vaatii käyttäjää kehittämään erityisiä taitoja, joiden hallinta jakaa ihmisiä ryhmiin, joita ei olisi olemassa ilman koneen olemassaoloa. Tuttu tilanne esimerkiksi tutkijalle on asetelma, jossa jumiutuneen koneen edessä avuton työntekijä on tietokonekeskuksen aikataulujen armoilla. Toisaalta hyvin toimiva tietokone lisää merkittävästi taitavan käyttäjän toimintamahdollisuuksia, mikä saattaa tuottaa eroja ihmisten välille. Tutkija ja tietokone muodostavat siis työparin, jossa kumpikin määrittää toisen ominaisuuksia ja toimijuutta. Kokonaisuudesta syntyy sosiaalinen tilanne, jonka dynamiikkaa on mahdoton ymmärtää ilman herkkyyttä tietokoneen mykälle toimijuudelle erilaisissa verkostoissa.

Teknologisilla artefakteilla, kuten tietokoneilla, on merkitystä eri toimijoiden välisien suhteiden jäsentäjinä ja muuntajina. Tätä piirrettä voidaan tarkastella *käsikirjoituksen* käsitteellä (Akrich 1992; Akrich & Latour 1992). Teknologisiin artefakteihin sisältyy käyttäjiä koskevia vaatimuksia, rajoitteita ja käyttövihjeitä. Pienjulkison muotoutumisen kannalta ajateltuna käsikirjoitus ja siihen sisältyvät toimintaohjeet ja -mallit merkitsevät sitä, että materiaaliset viestinnän puitteet määrittävät keskeisellä tavalla toimijoiden osallistumismahdollisuuksia. Toimijuus ei tästä lähestymistavasta käsin siis ole inhimillisten toimijoiden yksinoikeus, ja kuten Åkerman (2006) esittää, käsikirjoitukset paljastavat artefaktien moraalisen ja eettisen ulottuvuuden.

Materiaalisen semiotiikan näkökulmasta on ilmeistä, että vuorovaikutussuhteet eri entiteettien välillä eivät ole vakaita. Ne voivat olla jokseenkin vakiintuneita, mutta tämä on jatkuvan vuorovaikutussuhteiden ylläpitämisen ja neuvottelutyön tulosta. Erilaisiin asioihin, kuten verkkosovellukseen osallistamismenetelmänä, sisältyy toisin sanoen myös jatkuva muutoksen mahdollisuus.

Vuorovaikutussuhteiden järjestyminen on tietyn verkoston saavutus. Verkostolla voi olla osittaisia kytkentöjä muihin verkostoihin, mutta nämä eri verkostot eivät jäsenny saman verkoston alle ja samojen vuorovaikutussuhteiden kautta. Tämä tarkoittaa, että materiaalisen semiotiikan näkökulmasta jokin tietty konkreettinen asia, kuten verisuonten kalkkeutuminen (Mol 2002), saa eri muotoja eri verkostojen osina (Mol 2002; Law & Mol 2008). On tärkeää ymmärtää, että tällä ei tarkoiteta pelkästään erilaisia näkökulmia samaan asiaan, vaan että yksittäiset asiat ovat ontologisesti erilaisia siirryttäessä verkostosta toiseen. Näin verkostot muodostavat eri todellisuuksia.

Law ja Mol (2008) käyttävät esimerkkinä lampaita ja niiden toimijuutta Iso-Britannian suu- ja sorkkatautiepideemiassa vuonna 2001. Heidän tulkinnan mukaan lampaat olivat ontologisesti erilaisia, kun ne olivat erilaisten verkostojen ja käytäntöjen osia. Eläinlääketieteellisissä käytännöissä lammas oli potentiaalinen sairauden kantaja. Suu- ja sorkkataudin tunnistaminen lampaasta ei kuitenkaan ole kovin helppoa, vaan vaatii usein laboratoriotutkimuksia, ja Iso-Britannian virallisten linjausten mukaan laboratoriotesti tulee tehdä ennen päätöstä lampaan teurastamisesta. Epidemian aikana oli kuitenkin kiire päättää teurastuksista ja laboratoriotestien saamiseen kuluu aikaa. Tässä tilanteessa lampaat, jotka paikan päällä tehdyissä tarkastuksissa todettiin todennäköisiksi taudinkantajiksi, teurastettiin. Epidemiologian käytännöissä lammas ei sen sijaan ole yksittäinen lammas, jota diagnosoidaan. Epidemiologian todellisuudessa lammas muuttuu laskelmiksi, joiden laskentayksikkönä toimivat lammastilat. Nämä laskelmat arvioivat lammastilojen välisiä tartuntamahdollisuuksia. Laskelmissa esitettiin tilakohtaisesti kuinka todennäköistä suu- ja

sorkkataudin leviäminen oli jonkin tietyn ajan kuluessa ja kuinka todennäköistä oli, että tilat tartuttavat muita lammastiloja.

Epidemiologian käytäntöihin ja logiikkaan kiinnittynyt lammas oli Law'n ja Molin mukaan siis hyvin erilainen verrattuna eläinlääkärin arviointikäytäntöjen lampaaseen, ja kuitenkin näillä eri todellisuuksilla oli monenlaisia kytköksiä toisiinsa. Epidemiologiassa keskeisen roolin saivat tartunnan todennäköisyydet laboratoriotestien tai paikan päällä tehtävien diagnoosien sijaan. Toisaalta epidemiologia kuitenkin oli riippuvainen diagnoosin saaneista lampaista, koska ennusteet laadittiin ja niiden toteutumista arvioitiin diagnosoitujen lampaiden perusteella. Kolmanneksi, lampaita alettiin teurastaa ilman laboratoriotestejä epidemiologisten todennäköisyyksien vuoksi. Epidemiologisella lampaalla oli siis vaikutusta eläinlääkärien diagnosointikäytäntöihin suu- ja sorkkatautiepidemian aikana. Lopulta joissain tapauksissa myös paikan päällä tehtävät eläinlääkärien tarkastukset menettivät merkityksensä, sillä epidemian edetessä tehtiin päätös, että kaikki lampaat kolmen kilometrin säteellä tartunnan saaneesta tilasta tulisi tappaa.

Esimerkin avulla voidaan huomata, että lammas näyttää erilaiselta, ja se on eri lammas, osana erilaisia käytäntöjä. Kuten sanottu, näillä käytännöillä on kuitenkin osittaisia kytköksiä, jotka tekevät mahdolliseksi eri todellisuuksien yhtäaikaisen läsnäolon. Myös pienjulkisoiden muotoutumista tarkasteltaessa on huomioitava, että ne voivat saada samanaikaisesti eri muotoja osana erilaisia verkostoja.

Pienjulkison muotoutuminen Nurmi-Sorilan tapauksessa

Tampereella kehittämäämme osallistamismenetelmää sovellettiin Nurmi-Sorilan osayleiskaavoitusprosessissa vuosien 2005 ja 2006 aikana. Nurmi-Sorilan alue sijaitsee Tampereen laitamilla noin 12 kilometriä koilliseen Tampereen keskustasta. Alue on tyypillistä pirkanmaalaista maa- ja metsätalousaluetta, joissa asutus keskittyy kyläkeskuksiin. Koska Nurmi-Sorila sijaitsee Näsijärven rantamaisemissa, siellä on

loma-asutusta ja virkistyskäyttöä. Osayleiskaavoituksen alkaessa alueesta tehtiin erillisselvityksiä ja määriteltiin suunnittelun lähtökohtia. Samalla aloitettiin Nurmi-Sorilan kehityskuvatyö, jossa hahmoteltiin alueen vaihtoehtoja tulevaisuudessa. Kehityskuvalla pyrittiin luomaan lähtökohtia ja alustavia tavoitteita kaavoituskeskustelulle sekä osallistamaan alueelliset toimijat suunnitteluun jo osayleiskaavatyön alkuvaiheessa.

Nurmi-Sorilan vaihtoehtoisia tulevaisuuksia hahmottelevan kehityskuvan suunnittelussa suunnittelijat pitivät olennaisena ihmisten *paikallistietämyksen ja -näkemysten keräämistä*. Uudenlaisen osallistamismenetelmän avulla ihmiset pystyivät Tampereen kaupungin internetsivujen välityksellä merkitsemään graafisilla symboleilla Nurmi-Sorilan alueen ilmakuviin mielestään tärkeitä, ongelmallisia ja kehittämistä vaativia paikkoja. Symbolien tueksi käyttäjien tuli jättää kirjallinen kommentti. Sovelluksessa osallistujat saattoivat myös tarkastella muiden merkintöjä sekä keskustella näkemystään muiden kanssa. Tällä tavoin sovelluksen tarkoituksena oli toimia *julkisen keskustelun areenana*, jossa asukkaat ja muut sovelluksen käyttäjät toisivat esiin ja pohtisivat Nurmi-Sorilan alueen piirteitä ja kehittämisen kohteita.

Verkkosovelluksen kautta muotoutuva pienjulkiso pääsi mukaan prosessiin jo ennen kuin varsinainen osayleiskaavan suunnittelu oli alkanut. Osallistamismenetelmän tarkoituksena oli kerätä asukkaiden näkemyksiä alueen ominaispiirteistä jo ennen kaavoitusprosessin varsinaisia yleisötilaisuuksia. Ajatuksena oli, että menetelmän avulla saataisiin suunnittelutyön tueksi paikallista, asukkaiden omiin kokemuksiin perustuvaa tietoa alueesta.

Osallistamismenetelmän suunnittelu kuvaa sitä, miten jokin taho aktiivisesti tuottaa pienjulkison muodostumisen edellytykset. Pienjulkisoja suunnittelevat tahot, kuten hallinnon toimijat tai yhteiskuntatieteelliset tutkijat, miettivät osallisten määrittelyä, heidän valintaansa ja mukaan houkuttelua. Mistä pienjulkiso keskustelee ja muodostaa näkemyksiä? Miksi asiasta keskustellaan ja millainen suhde osallisilla on asiaan? Miten keskustelu, vuorovaikutus ja näkemysten

artikulointi organisoidaan? Milloin ja kuinka usein pienjulkiso koontuu? Antaessaan vastauksia näihin kysymyksiin hallinnon toimijat tai tutkijat määrittelevät sitä, millaiseksi pienjulkiso ja sen tehtävä osana politiikkaprosessissa muotoutuu.

Kuten tieteen ja teknologian tutkija Mike Michael (2009) esittää, erilaiset osallistamismenetelmät muokkaavat osalliset tietyntylaisiksi kansalaisiksi ja tietyntylaiseksi julkisoksi. Julkisoa suunnittelevat ja toimeenpanevat tahot odottavat julkisolta jotain ja tarjoavat mahdollisuuden toimia tietyntylin tavoin. Osallistamismenetelmän ja pienjulkison merkitys alkaakin muodostua jo sen suunnitteluvaiheessa. Kansalaisten osallistamiseen pyrkivä taho olettaa pienjulkison, sen tehtävän ja osallistumisen tavoitteen tietyntylaiseksi. Valinnat, joita tehdään pienjulkisoiden suunnittelu- ja kehittälyprosessissa, määrittävät pienjulkison toimintamahdollisuuksia.

Yhteiskunnallinen kysymys, jonka yhteydessä kansalaisten osallistaminen järjestetään, vaikuttaa siis suoraan pienjulkison muotoutumiseen. Yhteiskunnalliset kysymykset ovat erilaisia, ja niiden sosio-kulttuurinen konteksti on erilainen. Maankäyttöön liittyvissä kysymyksissä erilaisilla osallistumismenetelmillä on jo perinteitä ja maankäytön suunnitteluun liittyvät prosessit ovat varsin vakiintuneita (ks. Leino tässä julkaisussa; Kuokkanen tässä julkaisussa). Maankäyttö- ja rakennuslaki ohjaa osallistumisen järjestämistä. Maankäytön suunnitteluun osallistuvilla asukkailla voi olla lakiin perustuva näkemys siitä, että he ovat laissa mainittuja osallisia ja heillä on oikeus osallistua suunnitelmien valmisteluun. Samoin osallistavat tahot, kuten kaupunkisuunnittelijat, tulkitsevat lakia tehdessään ratkaisuja siitä, kenen osallistumista laki edellyttää. Sen sijaan osallistumisella ei ole samalla tavalla vakiintunutta asemaa erilaisia uusia teknologisia ratkaisuja pohdittaessa. Nurmi-Sorilan tapauksessa käsiteltävänä oli kysymys alueen maankäytöstä, joka vaikutti pienjulkisolle ajateltuun rooliin ja tehtävään politiikkaprosessissa. Suunnittelijat ajattelivat saavansa pienjulkisolta paikallistietämystä suunnitteluprosessin tueksi.

Tärkeänä tekijänä pienjulkison ja sen merkityksen muotoutumiseen politiikkaprosessissa vaikuttaa myös pienjulkison vuorovaikutuk-

sen sosio-materiaaliset puitteet. Esimerkiksi perinteinen asukkaiden kuulemistilaisuus, jollaisia järjestetään maankäytön suunnittelussa, tarjoaa vuorovaikutukselle tietyntyyppiset puitteet. Asukkaat ja suunnittelijat kokoontuvat yhteiseen tilaan, joka voi olla esimerkiksi kokoustila kaupungintalolla tai lähiökoulun juhlasali. Huoneen seinät rajaavat tilanteessa muodostuvan pienjulkison. Samalla ne tarjoavat mahdollisuuden osallistujien väliselle vuorovaikutukselle; seinät esimerkiksi eristävät ääntä, joten ihmiset voivat keskustella, vaikka kokoontumistila olisi vilkasliikenteisen kadun varrella. Tilan materiaaliset puitteet määrittävät myös kuulemistilaisuuteen osallistujien toiminnan mahdollisuuksia. Asukas voi jättää sanomatta näkemyksensä käsiteltävästä asiasta isossa salissa järjestetyssä tilaisuudessa, jos hän huolestuu, että hänen äänensä ei kanna takarivin penkistä etuosan suunnittelijoille varattuun pöytään saakka. Äänen kuuluvuuteen voidaan vaikuttaa tuomalla tilaisuuteen mikrofoni. Tämä vuorovaikutuksen puitteisiin vaikuttava materiaallinen elementti auttaa äänen kuuluvuuteen, mutta samalla joku asukas voi kokea mikrofonin puhumisen epämiellyttäväksi ja jättää käyttämättä puheenvuoron (vrt. Leino 2006a). Tällaiset sosio-materiaaliset tekijät eivät ole passiivisia, vaan osallistuvat muiden asioiden rinnalla aktiivisesti pienjulkison muotoutumiseen (Gomart & Hajer 2003).

Pohdimme osallistamismenetelmän suunnitteluvaiheessa verkosovelluksen piirteitä ja käyttöominaisuuksia. Osallistamismenetelmän suunnittelutyöryhmä piti esimerkiksi viistosta otettuja ilmakuvia helpommin tulkittavina kuin karttoja ja viistokuvat toivat alueen maiseman paremmin esiin kuin kartat. Usein vastaavanlaisissa sovelluksissa on käytetty esimerkiksi teemakarttoja. Nurmi-Sorilan tapauksessa niiden käyttäminen ei olisi ollut mahdollista, sillä suunnitteluprosessin alkuvaiheessa oli enemmänkin kyse sellaisten alueen piirteiden löytämisestä, joiden avulla suunnittelijat muodostaisivat myöhemmin suunnitteluteemoja. Tätä suunnitteluprosessin alkuvaihetta ja kehityskuvatyötä ajatellen suunnittelutyöryhmä näki tarpeelliseksi kansalaisten paikallisen, kokemusperäisen tiedon keräämisen Nurmi-Sorilasta.

Pidimme myös graafisia symboleja tärkeinä osallistamismenetelmän suunnittelussa. Käyttäjien oli tarkoitus liittää viistokuviiin symboleja, joilla he pystyivät sijoittamaan tekstimuotoisen kommentin tiettyyn paikkaan Nurmi-Sorilassa. Päädyimme käyttämään verkkosovelluksessa kolmea symbolia, jotka nimettiin tärkeäksi paikaksi (vihreän ympyrän sisällä plus-merkki), kehittämisen paikaksi (keltaisen ympyrän sisällä huutomerkki) ja ongelmalliseksi paikaksi (punaisen ympyrän sisällä miinus-merkki). Graafisille symboleille oli kirjoitettu lyhyt kuvaus siitä, millaisia asioita symbolilla oli tarkoitus paikantaa ja kuvata. Teimme verkkosovelluksesta kaikille käyttäjille avoimen. Näin emme rajanneet pienjulkison osallisia ennalta, vaan kaikki Nurmi-Sorilasta kiinnostuneet saattoivat osallistua verkkosovelluksen välityksellä keskusteluun alueen ominaispiirteistä.

Nurmi-Sorilan verkkosovelluksen suunnittelussa tehdyt valinnat ovat Akrichin (1992) määrittelyn mukainen käsikirjoitus. Verkkosovellus tarjosi sosio-materiaaliset puitteet pienjulkison muotoutumiselle ja sisällytti osallistamismenetelmään käsikirjoituksen mukaiset roolit eri toimijoille. Sovelluksen suunnittelussa tehdyillä valinnoilla määrittelimme sovelluksen käyttäjiä. Toisin sanoen valinnoilla osoitimme osalliset, osallistumisen tavat ja osallistamisen tavoitteen suunnittelussa.

Pienjulkison kytkeytyminen erilaisiin verkostoihin

Nurmi-Sorilan verkkosovelluksessa käyty keskustelu kuitenkin osoittaa, että osalliset voivat muokata käsikirjoitusta ja samalla osallistua pienjulkison ja sen tehtävän määrittelijöiksi. Suuri osa keskustelusta käsitteli sitä, miten Nurmi-Sorilaa tulisi suunnitella. Tässä *suunnitteludiskurssissa* verkkosovelluksen käyttäjät esittivät näkemyksiä esimerkiksi siitä, millaisia rakennuksia johonkin tiettyyn paikkaan Nurmi-Sorilaa tulisi rakentaa. Monet esittivät toiveita omakotitonteille. Suunnitteludiskurssiin liittyivät myös kommentit ja näkemykset, jotka käsittelivät Tampereen kaupungin maankäytön suunnittelua ja kehittämisen yleissuuntia Nurmi-Sorilaa laajemmassa mittakaavassa.

Toinen keskustelua jäsentänyt diskurssi oli *paikallisten ongelmakohtien diskurssi*, jonka puitteissa osallistujat keskustelivat esimerkiksi liikenteellisesti hankalista kohdista. He kokivat jonkin risteyksen vaaralliseksi huonon näkyvyyden vuoksi. Sen sijaan vain harvat kommentit sisälsivät puhtaasti kuvailevaan tyyliin näkemyksiä Nurmi-Sorilan paikkojen luonteesta.

Pienjulkison keskustelu poikkesi olennaisesti alkuperäisestä käsikirjoituksesta. Sovellusta suunniteltaessa yhtenä pyrkimyksenä oli saada tietoa Nurmi-Sorilan luonteesta sekä alueen asukkaille ja käyttäjille merkityksellisistä paikoista. Osallistujat esittivät tällaisia näkemyksiä kuitenkin melko vähän.

Keskeisenä tekijänä käsikirjoituksen muokkaamisessa oli se, että sovellus oli avoin kaikille käyttäjille. Verkkosovelluksen käyttäjien taustatiedoista ilmenee, että monet heistä eivät asuneet Nurmi-Sorilassa. Useissa suunnitteludiskurssin mukaisesti jäsentyneissä puheenvuoroissa tuli sen sijaan esiin halu muuttaa Nurmi-Sorilaan. Monet kokivat siten osallistamismenetelmän mahdollisuutena esittää tämänlainen näkemys. Sovelluksen suunnitteluvaiheen ratkaisu osallistamismenetelmän avoimuudesta mahdollisti käsikirjoituksen uudelleen tulkinnan. Käsikirjoituksen muokkaamisen kannalta tärkeänä tekijä oli vuorovaikutuksen sosio-materiaaliset puitteet. Internet tarjosi mahdollisuuden myös muiden kuin Nurmi-Sorilan alueen asukkaiden osallistumiselle.

Myös viistokuvat ohjasivat osallistujia suunnitteludiskurssin mukaisten näkemysten esittämiseen. Tämä osallistamismenetelmän kannalta olennainen piirre näyttää alueen ylhäältä, lintuperspektiivistä. Näin näkymä alueesta irtaantuu kehollisesta paikan kokemuksesta, ja tuo sen näkyviin ikään kuin ulkopuolelta, hallinnan perspektiivistä. Viistokuvanäkymä toimii vähän samaan tapaan kuin kartat. Ne helpottavat alueen tarkastelua suunniteltavana kokonaisuutena (vrt. Scott 1998; Latour & Hermant 1998). Osallistamismenetelmää suunniteltaessa viistokuvien merkitystä pohdittiin sovelluksen käyttäjiä helpottavana piirteenä. Ajattelimme niiden olevan helpommin tulkittavia kuin karttojen. Viistokuvien merkitys keskustelun teemoja

ohjaavana asiana paljastui kuitenkin vasta sen jälkeen, kun osalliset olivat käyttäneet verkkosovellusta.

Suunnitteludiskurssia vahvisti edelleen se, että verkkosovelluksesta muotoutui julkisen keskustelun areena. Saatuaan tämän muodon, sovellus ei kannustanut intiimien paikkakokemusten kertomiseen vaan julkiseen keskusteluun sopivien kysymysten nostamiseen. Näin sosio-materiaaliset puitteet toimivat vuorovaikutteisesti pienjulkison kanssa käsiteltävien kysymysten määrittelijöinä. Samalla olennaista on toki myös paikallinen konteksti ja tilanne, jossa pienjulkiso muotoutui. Tampereella oli pulaa omakotitonteista, ja Nurmi-Sorilan kulttuuri-maisema houkutteli esittämään omakotitonttitoiveita. Lisäksi oli tiedossa, että alue tullaan kaavoittamaan. Vaikka osallistamismenetelmä oli käytössä jo ennen varsinaista kaavoitusprosessia, ihmiset näkivät sen mahdollisuutena sanoa sanansa alueen tulevaan kaavoitukseen liittyen.

Ihmisiä huolestuttavat ja kiinnostavat erilaiset asiat. Jotkut ovat kiinnostuneita globaaleista ympäristöongelmista ja toiset moottoriteiden kunnossapidosta. Kuten ruotsalainen politiikan- ja viestinnäntutkija Peter Dahlgren (2009) asian esittää, politiikkaan osallistuminen ei ole koskaan pelkästään järkiperaista. Ihmisillä täytyy olla jokin motivoiva tekijä osallistumiseen. Englanninkielessä osallistumiseen liittyen on vakiintunut kaksi eri termiä, *public participation* ja *public engagement*. Dahlgrenin erottelu näiden välillä auttaa ymmärtämään yhteiskunnallisten kysymysten tai ongelmien vuorovaikutteista suhdetta julkisoihin nähden. Hänen näkemyksensä mukaan engagement viittaa siihen, että yksilö huomioi, kokee ja tuntee jonkin asian niin merkittäväksi, että haluaa tehdä sille jotain (vrt. Dewey 1991/1927; Marres 2007). Johonkin asiaan sitoutuminen (engagement) on osallistumisen (participation) ennakoedellytys.

Ne ihmiset, jotka osallistuvat jonkin yhteiskunnallisen kysymyksen selvittämiseen, pyrkivät ymmärtämään tätä kysymystä ja määrittelemään sitä omista lähtökohdistaan käsin. Näin käsiteltävänä oleva yhteiskunnallinen kysymys muotoutuu julkison määrittellessä sitä. Samalla julkiso määrittelee itseään ja omaa tehtävänsä, jolloin

julkisolle alun perin suunniteltu rooli muokkaantuu ja saa uusia piirteitä (Felt & Fochler 2010; Bamberg 2012). Michael (2009) onkin esittänyt, että julkison jäsenenä oleminen on aktiivista yhteneväisten ja erottavien piirteiden etsimistä ja niiden artikulointia, joilla julkison omaa roolia ja tehtävää pyritään määrittämään.

Suunnittelutyön tueksi Tampereen kaupungin suunnittelijat työstivät verkkosovelluksen keskusteluista kaksi raporttia ja teemakarttoja. Näissä korostuivat erityisesti suunnitteludiskurssin mukaiset näkemykset. Suunnittelutyön kannalta erityisen hyödyllistä oli saada tietoa siitä, millaisia näkemyksiä Nurmi-Sorilan kehittämisestä pienjulkisolla oli. Pienjulkison merkitys ja rooli muotoutui vielä uudelleen suunnittelijoiden pöydällä. Ihmiset eivät toimineet alkuperäisen käsikirjoituksen mukaisesti ja kertoneet kokemuksellista tietoa paikkojen luonteesta ja ominaispiirteistä, mikä ei kaupunkisuunnittelijoiden näkökulmasta kuitenkaan vähentänyt tiedon merkitystä ja sen soveltamisen mahdollisuuksia.

Keskusteluissa vaaralliseksi koettu risteys ei kuitenkaan saanut suunnitteludokumenteissa suurta painoarvoa. Nurmi-Sorilan kaavoitus on strategisen tason kaava, jossa suunnittelijat eivät tee yksityiskohtaisia ratkaisuja maankäytöstä. Suunnittelutaso siis vaikutti siihen, millaiseksi pienjulkison anti suunnittelutyössä muotoutui.

Nurmi-Sorilan osallistamismenetelmän muotoutumisessa verkkosovellus oli näin toimijana kahdessa eri verkostossa. Näissä erillisissä verkostoissa ja niiden eriytyneissä sosio-materiaalisissa käytännöissä osallistamismenetelmä sai toisistaan poikkeavan muodon. Näillä verkostoilla oli kuitenkin kytköksiä toisiinsa. Ensinnä verkkosovellus oli *julkisen keskustelun areena* sovelluksen käyttäjille. Tällaisena se tarjosi mahdollisuuden tuoda näkemyksiä niin Nurmi-Sorilan kehittämisestä kuin paikallisista ongelmakohdista. Toisaalta verkkosovellus oli kaupunkisuunnittelijoille *tiedonkeruun väline*, jonka merkitys muotoutui Nurmi-Sorilan osayleiskaavoituksessa nähtyjen tiedontarpeiden kautta. Kuten edeltävästä tulkinnasta käy ilmi, erilaisista elementeistä koostuneilla verkostoilla ja niiden osittaisilla kytköksillä oli iso merkitys osallistumiskäytännön muotoutumiselle.

Herkkyyttä osallistamismenetelmien kehittämiseen ja tulkintaan

Usein vaikuttaa siltä, että kansalaisten osallistumista tukevien menetelmien tutkimuksessa ja kehittämisessä itse osallistuminen jää jollain lailla normatiiviseksi ideaaliksi (vrt. Kuokkanen tässä julkaisussa). Tällöin kansalaisten osallistaminen näyttäytyy itsessään ratkaisuna yhteiskunnallisiin kysymyksiin. Samalla osallistumisen sisältö ja merkitys jäävät kuitenkin helposti määrittelemättä. Kuten politiikan tutkijat Robert Goodin ja John Dryzek (2006, 221) esittävät, kansalaisten osallistuminen on laajasti hyväksytty osaksi demokratiateoriaa, mutta samalla demokratian käytännöissä kysymykset osallistumisesta ovat osoittautuneet mutkikkaita. Olen esitellyt luvussa yhden, sosio-materiaalisia käytäntöjä korostavan vaihtoehdon mutkikkaiden osallistumiskäytäntöjen tulkitsemiseksi ja kehittämiseksi.

Tulkitseva politiikka-analyysi pyrkii purkamaan luutuneita käsitteitä esimerkiksi politiikan tekemisen tiloista ja hallinnan instituutioista. Tulkitseva politiikka-analyysi tarkastelee kuinka yhteiskunnallisia kysymyksiä määritellään, millaiseksi poliittinen prosessi muodostuu ja mitkä politiikan tekemisen ja päätöksenteon tilat tulevat merkitykselliseksi näissä prosesseissa (Hajer & Wagenaar 2003; Häikiö & Leino tässä julkaisussa). Tällaisessa tarkastelussa käytäntöjen merkitys korostuu. Esittelemäni materiaalsen semiotiikan näkökulma ottaa huomioon käytäntöjen materiaalisuuden. Se täydentää siten tulkitsevan politiikka-analyysin repertuaaria, jossa usein keskitytään käytännöissä ilmenevään kieleen. Nurmi-Sorilan esimerkki osoittaa, kuinka materiaalsen semiotiikka huomioi materiaalsen vuorovaikutuksen puitteiden merkityksen kielenkäytössä ja käytäntöjen merkityksen muodostumisessa.

Materiaalsen semiotiikan näkökulmasta toimijuus ei ole ennalta annettua ja pelkästään inhimillisten toimijoiden ominaisuus vaan seurausta käytännöissä syntyvistä vuorovaikutussuhteista. Osallistamismenetelmän toimivuutta tai tehtävää ei tästä lähtökohdasta voi tulkita käytetyn teknologian tai menetelmän ennako-oletusten

varassa. Sen sijaan analysoidaan menetelmän sosio-materiaalisten käytäntöjen dynamiikkaa ja entiteettien välisten vuorovaikutussuhteiden tuottamaa muotoa ja tarkoitusta. Erilaiset osallistamismenetelmät tuottavat erilaisia toimijapositioita, vaikuttavat vuorovaikutuksen jäsentymiseen ja osallistamisen tuloksiin. Tarkastelun kiinnittäminen osallistamismenetelmien käytännön toteutukseen tarjoaa mahdollisuuksia huomioida kansalaisten toimintaa mahdollistavia tai sitä estäviä, usein julkilausumattomia piirteitä. Tällaisia piirteitä ovat esimerkiksi osallistamismenetelmiin sisältyvä valta tai tiedonpolitiikka. Nurmi-Sorilan tapauksessa verkkosovellus vaikutti sopivaksi katsottuun tapaan tuottaa tietoa, mikä näkyi erityisesti siten, että suunnitteludiskurssi tuli vallitsevaksi. Materiaalisen semiotiikan näkökulma avaakin osallistamismenetelmien poliittisuutta tavalla, jossa poliittista ei ole pelkästään ihmisten esittämät näkökulmat, argumentit ja mielialat, vaan poliittisuus on läsnä monissa eri muodoissa, esimerkiksi verkkosovelluksen käsikirjoituksessa.

Käytännössä osallistamismenetelmät ovat aina yllätyksellisiä. Vaikka hallinnon toimijat ja tutkijat pyrkisivät osallistamismenetelmien avulla yksinkertaisesti hankkimaan tietoa hallinnon päätöksentekoprosesseihin, käytännössä pienjulkiso voi tulkita tilannetta toisin ja käyttää osallistamismenetelmää eri tavoin kuin suunnittelijat ovat alun perin tarkoittaneet. Samalla osallistamismenetelmä voi kytkeytyä osaksi erilaisia verkostoja, joiden osana menetelmä saa erilaisen muodon ja merkitsee eri asioita. Osallistamismenetelmien kehittämisen kannalta ymmärrys pienjulkisoiden muotoutumisen sosio-materiaalisista prosesseista tarkoittaa sitä, että herkistytään pienjulkisoiden käytännön toteutuksessa ilmeneville muutoksille.

Javier Lezaun ja Linda Soneryd (2007) ehdottavat, että osallistamismenetelmien tulkinnessa voitaisiin käyttää hyväksi osallistumisprosessin tapahtumarikkautta. Tällä he tarkoittavat sitä, miten formaalista koreografiasta voidaan poiketa ja tuleeko tapahtumien kuluessa esiin yllätyksellisyyttä, vai pyrkiikö osallistumisprosessia organisoiva taho pitämään osallistujat heille ennalta varatuissa rooleissa. Yllätyksellisyys vaatii osallistamismenetelmältä joustavuutta ja vuorovaikutusta

toimijoiden kanssa (vrt. Gomart & Hajer 2003). Lezaun ja Soneryd (2007) esittävät, että osallistamismenetelmillä voi olla puhtaasti väli-neellinen ja hallinnon pyrkimyksiä edesauttava tarkoitusperä, mutta käytännössä konkreettisissa tilanteissa niistä tulee usein tapahtumarikkaita. Konkreettisissa tilanteissa syntyy ennalta arvaamattomia muutoksia asiakysymyksissä, ongelmanasetteluissa ja osallistuvissa ihmisissä. Tapahtumarikkauden kautta muodostuu uusia sosiaalisen reagoinnin (social responsiveness) ja asioiden artikuloinnin muotoja, jotka eivät vastaa osallistamismenetelmän järjestäjien tarkoittamia vuorovaikutuksen muotoja. Osallistamismenetelmien tulkinnessa täytyisikin kiinnittää huomio siihen, kuinka osallistumismuodot tuottavat uusia kysymysten artikulointeja ja millaisia käsikirjoituksen muutoksia ne aiheuttavat sekä osallisten että osallistamismenetelmän järjestäjien osalta (Lezaun & Soneryd 2007, 295).

Gomart ja Hajer (2003) esittävät, että vuorovaikutuksen puitteilla voidaan nähdä olevan toimijuutta tuottava vaikutus. Pienjulkison kyky tehdä järkeviä ratkaisuja ei ole lähtökohtaisesti kiinni osallistuvien ihmisten ennalta määritellyistä ominaisuuksista, vaan osallistumiselle rakennetut sosio-materiaaliset puitteet voivat tuottaa kykyä tehdä järkeviä ratkaisuja. Mitä tämä voisi tarkoittaa käytännön tutkimus- ja kehittämistyön kannalta? Tässä materiaalisen semiotiikan lähestymistapa ja tulkitseva politiikka-analyysi voivat tukea toisiaan. Materiaalista semiotiikkaa lähestymistapanaan käyttävät John Law ja Vicky Singleton (2011) puhuvat herkkyydestä, jolla he tarkoittavat refleksiivisyyttä tutkittavaan ilmiöön nähden. Tutkimusprosessissa tulisi toisin sanoen olla tilaa muuttaa tutkijan ennakkokäsityksiä (vrt. Gomart & Hajer 2003). He puhuvat hitaasta tutkimuksesta verraten tällaista tutkimustapaa slow food -ilmiöön; hidas ei siis tässä tapauksessa viittaa pelkästään aikaan. Vastaavanlaista näkökulmaa on tuotu esiin myös tulkitsevassa politiikka-analyysissä. Hendrik Wagenaar on (2011) esittänyt, että tulkitsevassa politiikka-analyysissä tutkimuksen lähtökohtana tulisi olla toistuva improvisaatio, joka laajentaa tutkijan näkemystä käsillä olevasta ilmiöstä. Molemmat lähestymistavat siis kritisoivat suoraviivaista näkemystä tutkimuksesta, jossa tutkimus-

prosessin ei anneta hengittää. Samalla se tarkoittaa osallistamismenetelmien kehittämisessä refleksiivistä otetta, jossa ymmärretään, että menetelmä tulee saamaan muotonsa vasta konkreettisten kysymysten myötä esimerkiksi maankäytön suunnitteluprosessissa.

UUSI KAUPUNKIPOLITIIKKA JA KANSALAISSOALLISTUMISEN MONITULKINTAISUUS

Kanerva Kuokkanen

Tarkastelen tässä luvussa kansalaisosallistumista osana kaupunkien hallintaa, erityisesti osana kaupunkipoliittisia ohjelmia ja hankkeita. Tapaustutkimuksena on monitoimijainen hallintaverkosto ja sen toimeenpanema politiikkaohjelma, Pääkaupunkiseudun kaupunki-ohjelma 2005–2007. Ohjelman painopisteet olivat ennen kaikkea pääkaupunkiseudun kilpailukyvyyn, seudun kuntien yhteistyön ja uusien toimintamallien kehittämisessä. Ohjelma sisälsi myös kansalaisten ja hallinnon vuorovaikutusta kehittävän Kansalaiskanava-hankkeen, johon keskityn omassa tutkimuksessani.

Kansalaisten osallistumista, kaupunkien hallintaa ja kaupunkisuunnittelua käsittelevä tutkimus voidaan luokitella kahden jakolinjan mukaan. Ensimmäinen jakolinja on kansalaisliikkeiden ja muun kansalaisten omasta aloitteesta lähtevän osallistumisen sekä julkisen vallan erilaisten osallistamiskäytäntöjen välillä. Toinen jakolinja on kaupunkisuunnittelun (ennen kaikkea maankäyttö- ja rakennuslain) lakisääteisen, tarkkaan säädellyn ja kronologisesti etenevän osallistumisen sekä löyhien, verkostomaisten ja erilaisissa hankkeissa toteutuvien osallistumuotojen välillä. Keskityn tässä julkisen vallan ohjaamien,

mutta verkostomaisten osallistumiskäytäntöjen tarkasteluun, joten käsittelen molempien jakolinjojen jälkimmäistä puolta. Tutkimukseni liittyy keskusteluun kaupunkien hallinnasta ja niin sanotusta uudesta kaupunkipolitiikasta, jota on usein kuvattu monitoimijaiseksi, sektorirajat ylittäväksi sekä ohjelma- ja hankemuotoiseksi.

Tarkastelen, miten monitasoiset ja monitoimijaiset hallintaverkostot määrittävät kansalaisosallistumista. Miten eri toimijat tulkitsevat kansalaisosallistumista? Ovatko tulkinnot erilaisia hallintaverkoston eri tasoilla, ohjelmatasolla, hankehallinnon tasolla tai ruohonjuuritasolla? Miten Pääkaupunkiseudun kaupunkiohjelmaa ja Kansalaiskanava-hanketta voidaan arvioida aikaisemman hallintaa ja demokratiaa käsittelevän tutkimuksen valossa? Lähtökohtanani on tulkitseva politiikka-analyysi, joka korostaa politiikkaprosessien tulkinallisuutta ja moniäänisyyttä ja joka sopii lähtökohdiltaan monitoimijaisen hallintaverkoston tutkimiseen. Ensin käyn läpi aikaisempaa tutkimusta kaupunkien hallinnasta ja kansalaisten osallistumisesta, jonka jälkeen perustelen, miksi tulkinallinen politiikka-analyysi soveltuu erityisen hyvin monitoimijaisen hallintaverkoston tutkimukseen. Luvun empiirisessä osassa esittelen ensin Pääkaupunkiseudun kaupunkiohjelman ja Kansalaiskanava-hankkeen. Tämän jälkeen analysoin osallistumisen eri tulkintoja sekä pohdin laajemmin kansalaisosallistumista monitoimijaisen hallinnan, ohjelmien ja hankkeiden kontekstissa.

Kansalaisosallistuminen osana kaupunkien hallintaa

Yhteiskunta- ja politiikkatieteissä hallinnalla tarkoitetaan yleensä verkostomaista, yhteistyöhön ja neuvotteluun perustuvaa, monitoimijaista ja sektorirajat ylittävää tapaa muotoilla ja toimeenpanna politiikkaa ja hallinnoida yhteiskuntaa, joka kattaa julkisen sektorin lisäksi myös markkinoiden ja kansalaisyhteiskunnan toimijoita (ks. esim. Kooiman 1993; Pierre 2000; Sørensen & Torfing 2007; Bevir 2011; ks. myös Keränen tässä julkaisussa). Verkostomaisen ”hallinnan” (*governance*) nähdään erottuvan hierarkkisesta, julkiseen sektoriin

perustuvasta ”hallinnosta” (*government*). Uudet hallinnan muodot sijoittuvat usein ”institutionaaliseen tyhjiöön” (Hajer 2003b). Tämä tarkoittaa Maarten Hajerin (2003b) mukaan sitä, ettei politiikalle ole olemassa yleisesti hyväksyttyjä, etukäteen määriteltyjä sääntöjä ja normeja, vaan ne muotoutuvat politiikkaprosessin aikana eri toimijoiden neuvottelujen kautta.

Käytännössä uudet hallinnan muodot perustuvat tiettyjen politiikkainstrumenttien käyttöön (esim. Le Galès 2011). Stefan Sjöblomin ja kumppaneiden (2006; ks. myös Rantala & Sulkunen 2006) mukaan projekti- eli hankemuotoisuuden lisääntyminen, ”projektitoituminen”, on yksi olennaisimmista hallintaan liittyvistä ilmiöistä. Kyse ei ole pelkästään hankkeiden lukumäärän kasvusta, vaan toisiinsa liittyvien politiikkainstrumenttien, kuten hankkeiden, ohjelmien, sopimusten ja kumppanuuksien lisääntyvästä käytöstä julkishallinnossa (Sulkunen 2006; Sjöblom 2011). Samalla politiikan aikajänne muuttuu, koska tällaiset politiikkainstrumentit ovat usein tilapäisiä ja määräaikaista (Sjöblom ym. 2006; Sjöblom 2011).

Hallintaverkostot ovat usein monitasoisia eli ne voivat ulottua aina kansainväliseltä tasolta paikallistasolle asti. Vaikka ”monitasohallinnan” (*multi-level governance*) käsite koski alun perin EU:n alue- ja rakennepolitiikkaa (esim. Marks ym. 1996), myös esimerkiksi kaupunkipolitiikassa voidaan erottaa useita eri tasoja, kuten valtion, kaupunkiseudun, kunnan ja kaupunginosan taso (ks. esim. Kuokkanen 2005). Toisaalta politiikan ”tasot” voidaan hahmottaa myös abstraktimmin eri politiikkainstrumenttien välisten suhteiden mukaan. Tällöin ohjelmatasolla asetetaan tavoitteita ja päätetään esimerkiksi resurssien jaosta, kun taas hanketasolla toimeenpannaan konkreettisia projekteja (vrt. Sulkunen 2006, 17).

Uusia hallinnan muotoja perustellaan yleensä politiikan toimeenpanon tehostamisella sekä demokratian ja kansalaisosallistumisen kehittämisellä (Sørensen 2005; Papadopoulos & Warin 2007; Kuokkanen 2009). Näistä kahdesta tehokkuusargumentti on kuitenkin vahvemmin edustettuna hallintaa koskevassa tutkimuksessa ja keskustelussa (Sørensen 2005). Hallinnan ja demokratian suhde ei myöskään

ole yksiselitteinen. Verkostomaiset hallinnan muodot voidaan nähdä ongelmallisina demokratianäkökulmasta, sillä poliittisen kontrollin ja vastuun kysymykset sekä päätöksenteon edustuksellisuus, tasa-arvo ja läpinäkyvyys voivat olla epäselviä (Hirst 2000, Papadopoulos & Warin 2007; Sørensen 2005; Kuokkanen 2009). Toisaalta kansalaisten tai kansalaisjärjestöjen osallistuminen hallintaverkostoihin on nähty keinona valtaistaa kansalaisyhteiskuntaa ja kehittää osallistuvampia (eli kansalaisten suoraan osallistumiseen ja vaikuttamiseen perustuvia) ja deliberatiivisempia (eli keskustelevampia ja konsensuksen löytämiseen painottuvia) demokratian muotoja (Hajer & Wagenaar 2003; Sørensen 2005; Papadopoulos & Warin 2007; Kuokkanen 2009; ks. myös Bamberg tässä julkaisussa; Leino tässä julkaisussa). Tutkija Mark Warren (2009) puhuu jopa ”hallintavetoisesta demokratisoitumisesta” (*governance-driven democratization*), jolla hän tarkoittaa osallistumisen kehittämistä eri toimintapolitiikkojen sisällä. Kysymys on ennen kaikkea virkamiesvetoisesta ja edustuksellisen demokratian kanavien ulkopuolelle sijoittuvasta osallistumisesta ja osallistamisesta, joka täydentää muita osallistumisen ja demokratian muotoja. Esimerkkeinä hallintavetoisesta demokratisoitumisesta Warren (2009, 5–6; 11) mainitsee useat viime vuosikymmenien aikana kehitetyt osallistumismuodot, kuten kansalaisjuryt, konsensuskonferenssit ja osallistuvan budjetoinnin, mutta myös esimerkiksi kansalaisosallistumisen kaupunkisuunnittelussa, ympäristökysymyksissä, sosiaali- ja terveyspolitiikassa, paikallisyhteisöjen kehittämisessä tai koulujen vanhempaintoiminnassa.

Kaupunkipolitiikka on hyvä esimerkki verkostomaisesta hallinnasta, koska sille on tyypillistä yhteistyö vertikaalisesti hallinnon eri tasojen ja horisontaalisesti eri hallintokuntien välillä sekä kumppanuudet julkisen ja yksityisen sektorin ja kansalaisyhteiskunnan toimijoiden kesken (Andersen & van Kempen 2001; Le Galès 2005; Kuokkanen 2005). *Uudella kaupunkipolitiikalla* tarkoitetaan 1990-luvulla useissa Euroopan maissa sekä kansallisesti että EU:n aloitteesta kehitettyä kaupunkoja koskevaa toimintapolitiikkaa. Kaupunkipolitiikan perusteluina käytetään yleensä kaupunkia uhkaavia sosiaalisia

ja ympäristöllisiä tekijöitä sekä kaupunkien tarjoamia taloudellisia mahdollisuuksia (Kuokkanen 2005). Kaupunkipolitiikkaa toimeenpannaan useimmiten ohjelmien ja hankkeiden avulla (Vranken 2005), ja ranskalaisen kaupunkitutkija Gilles Pinsonin (2009) mukaan hankkeista onkin tullut kaupunkien hallinnan tärkein instrumentti. Alueellisesti kaupunkipolitiikkaa toteutetaan sekä kaupunkiseudun tasolla että kaupunginosissa. Seututasolla verkostoihin ja monitoimijaiseen yhteistyöhön perustuvat hallinnan muodot on nähty vaihtoehtona aikaisemmille malleille, joissa on korostettu joko seudun kuntien välistä kilpailua tai vahvoja seututason institutionaalisia rakenteita (Kübler & Heinelt 2005; Kübler & Schwab 2007).

Suora kansalaisosallistuminen kuuluu yleensä olennaisena osana kaupunkipolitiikkaan (esim. Le Galès 2005; Kuokkanen 2005; Getimis ym. 2006; Sintomer & de Maillard 2007). Ohjelma- ja hanke- muotoisessa kaupunkipolitiikassa ei ole selkeitä sääntöjä siitä, miten osallistuminen tulisi järjestää tai mikä ylipäänsä on sen rooli politiikan muotoilussa ja toimeenpanossa. Tämä antaa osallistumiselle erilaiset puitteet kuin esimerkiksi kaavoituksessa (ks. esim. Leino 2006b). Jan Erik Klausenin ja kumppaneiden (2006) mukaan kansalaisten osallistuminen kaupunkipolitiikkaan voidaan toteuttaa usealla eri tavalla. Osallistuminen voi ensinnäkin tapahtua politiikan valmistelu-, päätöksenteko- tai toimeenpanovaiheessa. Toisekseen osallistuminen voi olla selektiivistä eli koskea valikoitunutta ihmisjoukkoa, esimerkiksi tiettyjen kansalaisjärjestöjen edustajia (ks. Sintomer & de Maillard 2007), tai se voi olla avointa kaikille kiinnostuneille. Kolmanneksi osallistuminen voi perustua erilaisiin päätöksentekomalleihin, joissa painottuvat joko erilaisten intressien kanavointi tai pyrkimys yksimielisyyteen ja konsensukseen.

Kaupunkipolitiikan painotukset vaikuttavat siihen, kuinka tärkeässä osassa kansalaisosallistuminen siinä on (Getimis ym. 2006). Sosiaalista eheyttä korostavassa kaupunkipolitiikassa osallistuminen on erittäin olennaisessa asemassa, koska siihen liittyy ajatus kansalaisten ja sitä kautta ”huono-osaisten” kaupunginosien valtaistamisesta (ks. esim. Smith ym. 2007). Taloudellisia tekijöitä painottavassa kau-

punkipolitiikassa osallistuminen on usein yhteydessä taloudellisiin resursseihin ja koskee ennen kaikkea yrityksiä, kauppakamareita tai työmarkkinajärjestöjä (Getimis ym. 2006, 15). Jakolinja ei kuitenkaan ole yksiselitteinen, vaan myös taloutta ja kilpailukykyä painottavassa kaupunkipolitiikassa voidaan pyrkiä kansalaisten osallistamiseen (Klausen ym. 2006).

Tulkitseva politiikka-analyysi hallintaverkostojen tutkimuksessa

Kaupunkipolitiikan tutkiminen on määritelmällisesti tietyn toimintapolitiikan analyysia. Politiikka-analyysi syntyi toisen maailmansodan jälkeen Yhdysvalloissa halusta ymmärtää paremmin politiikkaprosesseja sekä tarpeesta tuottaa spesifiä tieteellistä tietoa poliittisen päätöksenteon tueksi (Fischer 2003, 1). Alkuperäisen politiikka-analyysin on nähty perustuvan ”rationalistiseen” malliin yhteiskunnallisten ongelmien ratkaisusta. Tämän ajatusmallin mukaan yhteiskunnalliset ongelmat ovat olleet selkeästi määriteltävissä, ja politiikka-analyysin tehtävänä on ollut tarjota niihin tehokkain ja tuloksellisin ratkaisu syy-seuraussuhteiden ja todennäköisyyksien arvioinnin sekä kustannus-hyötylaskelmien avulla. (Fischer 2003, 4.)

Toinen politiikka-analyysia määrittävä tekijä on ollut selkeä jakolinja politiikan *politics*- ja *policy*-ulottuvuuksien välillä, eli toisin sanoen poliittinen päätöksenteko on nähty erillisenä sen epäpoliittisesta, virkamieskoneiston tekemästä toimeenpanosta (ks. Keränen tässä julkaisussa). Politiikka-analyysin rationalistinen malli sekä tiukka päätöksenteon ja toimeenpanon erottelu saivat kuitenkin kritiikkiä jo 1970-luvulta lähtien. 1970-luvulla politiikan *garbage can* -mallit (Cohen ym. 1972) korostivat poliittisten ongelmien, päätösten ja lopputulosten ”roskapönttöä”, monimutkaista ja usein sattumanvaraista suhdetta. Vielä suurempaa kritiikkiä nimenomaan politiikka-analyysin lähtöoletuksia kohtaan antoi 1970–1980-luvun implementaatio- eli toimeenpanotutkimus (esim. Pressman & Wildavsky 1973). Imple-

mentaatiotutkimuksen mukaan politiikan toimeenpano ei ole vain suoraviivaista jatkoa poliittiselle päätöksenteolle, vaan toimeenpanovaiheessa ruohonjuuritason virkamiehet sekä käyttäjä- ja intressiryhmät usein vastustavat ja muotoilevat uudelleen ylhäältä päin muotoiltuja politiikan tavoitteita (ks. esim. Sørensen & Torfing 2007, 5).

Erityisesti yhdysvaltalaisessa tutkimuksessa kriittinen politiikka-analyysi, johon myös tulkitsevan politiikka-analyysin voi katsoa kuuluvan, asettui 1990-luvulta lähtien vahvasti arvostelemaan valtavirran politiikka-analyysin lähtökohtia kutsumalla sitä positivistiseksi ja teknokraattiseksi (Fischer 2003). Positivismilla viitattiin politiikka-analyysin pyrkimykseen esittää tuotettu tieto objektiivisena ja tutkijasta riippumattomana, vaikka se käytännössä edellyttikin tutkijalta valintoja. Teknokraattisuudella puolestaan viitattiin politiikka-analyysin ammattimaisuuteen ja siihen, että se keskittyi johtamisjärjestelmien kehittämiseen laajemman demokraattisen hallinnon sijaan (Fischer 2003, 4). Olisi kuitenkin liian suppeaa nähdä tulkitseva politiikka-analyysi vain vastareaktiona yhdysvaltalaiselle positivistisesti orientoituneelle politiikka-analyysille. Tulkitsevan politiikka-analyysin taustat liittyvät laajemmin 1980–1990-luvuilla yhteiskuntatieteissä tapahtuneeseen ”kvalitatiiviseen”, ”kulttuuriseen” tai ”tulkitsevaan” käänteeseen (ks. esim. Rabinow & Sullivan 1979, Mikkeli & Pakkasvirta 2007; ks. myös Häikiö & Leino tässä teoksessa), 1990-luvulla alkaneeseen keskusteluun hallinnasta sekä demokratiateorian uusiin avauksiin, kuten deliberatiivisen demokratian teoriaan (ks. esim. Habermas 1984; Elster 1998; Hajer & Wagenaar 2003).

Verkostomaisen hallinnan on uskottu hämärtäneen rajoja paitisi julkisen sektorin, markkinoiden ja kansalaisyhteiskunnan välillä, myös entisestään liudentaneen rajaa politiikan päätöksenteon ja toimeenpanon välillä (ks. esim. Hajer & Wagenaar 2003; Laws & Hajer 2006; Warren 2009; Keränen tässä julkaisussa). Maarten Hajer ja Hendrik Wagenaar (2003) näkevät, että hallintaverkostoja tutkittaessa politiikka-analyysin tulisi olla tulkitsevaa, käytännönläheistä ja deliberatiivista. Politiikka-analyysin alkuperäiset tavoitteet, halu ymmärtää paremmin politiikkaprosesseja sekä tarve tuottaa

spesifiä tieteellistä tietoa poliittisen päätöksenteon tueksi, ovat myös tulkitsevan politiikka-analyysin taustalla, mutta niiden painotukset ovat muuttuneet. Poliitiikkaprosessien ymmärtäminen on aiempaa tulkitsevampaa ja myös vaihtoehtoisia tulkintoja hyväksyvämpää. Tiedon tuottaminen poliittisen päätöksenteon tueksi on puolestaan muuttunut monilla tutkijoilla ruohonjuuritason valtaistamiseksi ja deliberatiivisen demokratian edistämiseksi (Hajer & Wagenaar 2003).

Keskityn politiikka-analyysin kahdesta ulottuvuudesta ennen kaikkea tietyn politiikkaprosessin ymmärtämiseen ja tulkitsemiseen. Vaikka olenkin kiinnostunut tavoista, joilla kansalaisosallistumista kehitetään, olen ollut kuitenkin ollut selvästi ulkopuolisen tutkijan roolissa, en osallistumisen kehittäjänä ja fasilitaattorina, toisin kuin monet tulkitsevaa politiikka-analyysia käyttävät tutkijat (ks. esim. Hajer & Wagenaar 2003; Jokinen ja Nygren tässä julkaisussa). Keskityn tutkimuksessani siihen, miten kaupunkiohjelman eri toimijat tulkitsevat kansalaisosallistumista ja Kansalaiskanava-hankkeen tarkoitusta ja vertailen tulkintoja hallintaverkoston eri tasoilla (ohjelmataso, hankehallinnon taso ja ”ruohonjuuritaso” eli hankkeen osallistujat). Tämän jälkeen suhteutan analyysini aikaisempaan hallintatutkimukseen.

Olen tehnyt 29 teemahaastattelua (eli tiettyihin teemoihin keskittyvää puolistrukturoitua haastattelua, ks. Hirsjärvi & Hurme 2009) Pääkaupunkiseudun kaupunkiohjelman hallinnon ja ohjelmaan kuuluvan Kansalaiskanava-hankkeen toimijoiden keskuudessa. Lisäksi kaksi henkilöä halusi vastata kysymyksiini sähköpostitse kasvokkain tapahtuvan haastattelun sijaan. Pääkaupunkiseudun kaupunkiohjelmasta haastattelin ohjelman johtoryhmän jäseniä. He olivat viranhaltijoita pääkaupunkiseudun neljästä kunnasta, sisäasianministeriöstä (sittemmin työ- ja elinkeinoministeriöstä), Uudenmaan liitosta, Suomen Kuntaliitosta ja sittemmin uudelleen organisoidusta Pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunnasta YTV:stä (jonka vastuualueisiin kuuluivat muun muassa seudun jätehuolto, liikenne, maankäyttö ja ilmanlaatu). Kansalaiskanava-hankkeesta haastattelin sekä hankehallintoa eli hankkeeseen palkattuja työntekijöitä ja hankkeen johto- ja ohjausryhmän jäseniä että hankkeen osallistujia eli kaupunginosayhdistysten aktiiveja

ja kirjastotyöntekijöitä. Tein haastattelut vuosina 2008–2009, jolloin Pääkaupunkiseudun kaupunkiohjelman 2005–2007 ohjelmakausi ja Kansalaiskanava-hanke olivat jo loppuneet. Tällä tavalla pystyin paremmin saamaan kokonaiskuvan kaupunkiohjelmasta ja Kansalaiskanava-hankkeesta sekä ottamaan selvää siitä, mikä oli hankkeen vaikutus sen loppumisen jälkeen. Haastattelujen lisäksi analysoin aiheeseen liittyvät politiikkadokumentit, kuten ohjelma-asiakirjat, hankkeiden kuvaukset, Kansalaiskanava-hankkeen raportit ja julkaisut sekä ohjelma-arvioinnit. Tässä luvussa perustan tarkastelun kuitenkin pääasiassa haastatteluaineistoon.

Kansalaiskanava – esimerkki kaupunkipoliittisesta osallistumishankkeesta

Kansalaiskanava-hanke oli yksi kauden 2005–2007 Pääkaupunkiseudun kaupunkiohjelman 17 hankkeesta. Alun perin vuonna 2002 alkanut kaupunkiohjelma oli yksi ensimmäisistä askelista Helsingin, Espoon, Vantaan ja Kauniaisten välisen metropolipoliittikan kehittämisessä. Kaupunkiohjelma pyrki toimimaan ennen kaikkea sellaisissa kysymyksissä, jotka eivät ole jo olemassa olevien toimijoiden vastuulla (Pääkaupunkiseudun kaupunkiohjelma 2005–2007a, 13). Tästä näkökulmasta tarkasteltuna Pääkaupunkiseudun kaupunkiohjelma sijoittuu aikaisemmin mainittuun ”institutionaaliseen tyhjiöön” (Hajer 2003b), jossa ei ole selkeästi määriteltyjä toimintamalleja.

Kaupunkiohjelmassa olivat mukana Helsinki, Espoo, Vantaa, Kauniainen, Uudenmaan liitto, sisäasianministeriö, Suomen Kuntaliitto ja YTV. Kaikilla näillä organisaatioilla oli edustus kaupunkiohjelman johtoryhmässä, joka vastasi ohjelman toteutuksesta ja hankkeiden valinnasta. Käytännössä kaupunkiohjelman hallintaverkostoihin kuului kuitenkin useampia tahoja, sillä ohjelmaa toimeenpantiin itsenäisesti toimivien hankkeiden kautta. Hankkeiden painopiste oli alueellisen yhteistyön ja uusien toimintamallien kehittämisessä. Hankkeilla oli omat johto- ja ohjausryhmänsä, joiden jäsenet valittiin sekä taustaorganisaation että asiantuntemuksen perusteella.

Pääkaupunkiseudun kaupunkiohjelman 2005–2007 virallinen tavoite oli ”parantaa Helsingin seudun kansainvälistä kilpailukykyä ja yhteisiä edellytyksiä toimia maailmanluokan liiketoiminta- ja innovaatiokeskuksena toimenpitein, jotka edistävät asumisen, oppimisen, osallistumisen, työnteon ja yrittämisen mahdollisuuksia seudulla” (Pääkaupunkiseudun kaupunkiohjelma 2005–2007a, 5; Pääkaupunkiseudun kaupunkiohjelma 2005–2007b). Tämän lisäksi kaupunkiohjelman tehtävänä oli ”toimia tuloksellisen seudullisen monitoimijaisen yhteistyön kehittäjänä, käynnistäjänä ja mahdollistajana alueellisen kehittämisohjelman keinoin”. Ohjelma oli jaettu kolmeen toimintalinjaan, joita olivat hyvinvoinnin parantaminen ja palvelutoiminnan tehostaminen erilaisilla yhteistoimintamuodoilla, pääkaupunkiseudun kilpailukyvyyn parantaminen sekä kaupunkirakenteen ja asumisen kehittäminen (Pääkaupunkiseudun kaupunkiohjelma 2005–2007a, 13–16; Pääkaupunkiseudun kaupunkiohjelma 2005–2007b).

Kansalaiskanava-hankkeen alkuperäisenä tavoitteena oli ”kehittää pääkaupunkiseudulla kansalaisten ja hallinnon välille kunta- ja sektorirajat ylittävä vuorovaikutuksen toimintamalli, ’kansalaiskanava’” (Pääkaupunkiseudun kaupunkiohjelma 2005–2007: Hankerekisteri). Hankkeen tarkoituksena ei siis ollut kehittää pelkästään paikallistason osallistumis- ja vuorovaikutusmalleja, vaan myös kuntarajat ylittävää, seututason osallistumista. Hankkeen vetäjänä toimi Helsingin kaupunginosayhdistysten liitto Helka, ja Kansalaiskanava olikin ainoa kansalaisjärjestön vetämä hanke kaupunkiohjelmassa. Alkuperäinen hankeidea oli syntynyt vuoden 2001 lopulla eli yli kolme vuotta ennen kuin se sai rahoitusta kaupunkiohjelmasta. Käytännössä hankkeen painopisteet olivat kuitenkin hieman muuttuneet suunnittelun aikana, ja hankkeen ollessa jo käynnissä se muotoutui vielä lisää. Kunnianhimoinen ajatus seudun kunnille yhteisen kansalaisosallistumisen toimintamallin kehittämisestä muuttui hankkeen aikana eri osallistumiskeinoja sisältävän ”työkalupakin” kehittämiseksi. Haastatellut näkivät, että osasyynä tähän olivat pääkaupunkiseudun kaupunkien erilaiset hallinto- ja osallistumiskulttuurit ja eri mallit kansalaisosallistumisen ja kaupunkien hallinnon välisen vuorovaikutuksen järjestämiseen.

Käytännössä Kansalaiskanava-hankkeen aikana järjestettiin suuri määrä erilaisia osallistumis- ja vuorovaikutuskokeiluja. Näitä olivat esimerkiksi raja-aluefooromit, paikallisten verkostojen kehittäminen, tulevaisuuskuvien laadintaillat ja kotisivukoulutus, virkamiesten ja asukkaiden tapaamiset, käyttäjädemokratian kehittäminen, koululaisten näkökulmien kartoittaminen tai kotikaupunkipolut. Hankkeen tuloksia julkaistiin useassa pienessä, lähinnä esitetyyppisessä julkaisussa, joissa esiteltiin lyhyesti erilaisia hankkeessa kokeiltuja osallistumisen sekä kuntalaisten ja virkamiesten välisen vuorovaikutuksen muotoja. Kansalaiskanava-hankkeessa seudullisuus korostui ennen kaikkea kokeiluihin osallistuvien kohdealueiden valinnassa. Kohdealueet sijaitsivat pääkaupunkiseudun kuntien rajalla, Helsingin, Espoon ja Vantaan rajalla sijaitsevilla niin kutsutulla Kuninkaankolmion alueella sekä Espoon ja Kauniaisten raja-alueella.

Kaupunkiohjelma ja Kansalaiskanava ovat esimerkkejä monitasoisista verkostoista, jotka kuuluvat osana ohjelmien ja hankkeiden kautta tapahtuvaan hallintaan. Kaupunkiohjelmaa toimeenpantiin hankkeiden kautta, jolloin mukaan tuli uusia toimijoita ja tavoitteita. Kansalaiskanavan tavoitteena oli vuorovaikutuksen ja osallistumisen toimintamallien kehittäminen, mutta se sijoittui kuitenkin kilpailukykyä ja kaupunkien välistä yhteistyötä korostavan kaupunkiohjelman viitekehykseen. Seuraavaksi tarkastelen, miten kansalaisosallistuminen ja Kansalaiskanava-hankkeen merkitys näyttäytyivät kaupunkiohjelman johtoryhmän ja Kansalaiskanavan hankehallinnon haastatteluissa. Analysoin myös, miten Kansalaiskanava-hankkeen osallistujat tulkitisivat hankkeen ja miten heidän näkemyksensä poikkesivat ohjelmaston ja hankehallinnon tulkinnoista.

Tulkinnat kansalaisosallistumisen merkityksestä

Haastatellut edustivat kaupunkiohjelman johtoryhmää, Kansalaiskanava-hankkeen hallintoa sekä hankkeen osallistujia. Haastatellut olivat yhtä mieltä siitä, että kansalaisosallistumisen tulisi olla olennainen

osa kaupunkipolitiikkaa ja kaupunkiohjelmaa. He näkivät osallistumisen kuitenkin hyvin eri tavalla riippuen siitä, missä asemassa he olivat kaupunkiohjelman hallintaverkostoissa. Koko kaupunkiohjelman näkökulmasta kansalaisosallistuminen näyttäytyi toissijaisena teemana, sillä kaupunkiohjelman painotukset olivat ennen kaikkea pääkaupunkiseudun kilpailukyyn ja yhteistyömallien kehittämisessä. Haastatellut johtoryhmän jäsenet sanoivat silti pitävänsä osallistumisen kehittämistä tärkeänä. Osalla heistä oli hyvinkin visionäärisiä ajatuksia siitä, kuinka kansalaisosallistumista voisi kehittää esimerkiksi valtaistamalla paikallisia verkostoja tai korostamalla moniäänisyyttä ja ristiriitoja konsensushakuisuuden sijaan. Vaikka Kansalaiskanavan hankehallintoa edustaneet haastatellut toivat esiin sen, etteivät virkamiehet olleet riittävän kiinnostuneita osallistumisen kehittämisestä tai Kansalaiskanava-hankkeesta ja että muut painotukset olivat kaupunkiohjelmassa kansalaisosallistumista tärkeämpiä, tämä ei kuitenkaan tullut ilmi siinä tavassa, jolla johtoryhmän jäsenet puhuivat osallistumisesta.

Jos näin sen pelkistää, niin tämä osallisuushan on tavallaan koheesion aika oleellinen osa. Mutta tavallaan se on vielä laajempi, se on horisontaalinen – koko yhteiskunnan uskottavuus, siihen liittyvä kysymys. Ja demokratia on niin kuin kulmakivenä ja itseisarvona, [siihen] liittyvä kysymys. (Kaupunkiohjelman johtoryhmän jäsen 1.)

Johtoryhmän jäsenet pitivät Kansalaiskanava-hanketta pääosin onnistuneena. He pitivät Helkaa asiantuntevana toimijana, luotettavana kumppanina ja välittävänä organisaationa virkamiesten ja asukkaiden välillä. Muutama haastateltava kuitenkin piti Kansalaiskanava-hanketta hieman epämääräisenä tai kyseenalaisti hankkeen sopivuuden kaupunkiohjelman kokonaisuuteen. Haastatteluissa ilmeni, että kaupunkiohjelman johtoryhmä oli ollut erimielinen Kansalaiskanavan sisällyttämisestä kaupunkiohjelmaan.

Ja jos mun pitää miettiä ikään kuin vaikka sitten versus siihen kilpailukykyyn sitten tämä osallistaminen, niin se tuntui se osallistaminen huomattavasti tämmöiseltä enemmän pehmeältä hötöltä kuin ne kilpailukykyjutut. (Kaupunkiohjelman johtoryhmän jäsen 2.)

Kaupunkiohjelman näkökulmasta voi kuitenkin sanoa, että Kansalaiskanava-hankkeen sisällyttäminen kaupunkiohjelmiaan lisäsi ohjelman demokraattista legitimitteettiä kahdella tavalla. Ensinnäkin Kansalaiskanavan kautta osallistumisteema konkretisoitui myös hanketasolla. Osallistuminen oli kuitenkin selkeästi esillä ohjelma-asiakirjojen retoriikassa ja jopa edellisen kauden 2002–2004 kaupunkiohjelman nimessä ”Osaaminen ja osallisuus”. Toiseksi ohjelma-asiakirjoissa korostettiin kumppanuutta ja monitoimijaisuutta, ja Kansalaiskanava oli kaupunkiohjelman ainoa kansalaisjärjestövetoinen hanke. Muutama Kansalaiskanava-hankkeessa toiminut haastateltava pitikin Kansalaiskanavaa ennen kaikkea ”PR-hankkeena”. Tällä he viittasivat siihen, että hankkeella oli tärkeä symbolinen merkitys osallistumisen kehittämisessä, mutta käytännössä yhden hankkeen resurssit ja vaikuttavuus olivat rajallisia.

Mietittiin, että onko tämä ihan vain PR-hanke. Vähän tuli semmoinen ajatus mieleen ainakin välillä, että onko tämä tehty vaan, että Helka pystyy sanomaan, että kyllähän me tätä kehitetään, meillä on tämmöinen hanke. Mä ajattelin, että no mitä sitten. Että me kehitetään, jos se onkin niin. (Kansalaiskanavan hankehallinnon edustaja 1.)

Kansalaiskanavan hankehallinnon haastatteluissa osallistumisen ja Kansalaiskanava-hankkeen merkitys näyttäytyi erilaisena kuin kaupunkiohjelman johtoryhmän haastatteluissa. Kansalaiskanavan näkökulmasta kaupunkiohjelma oli ennen kaikkea rahoitusinstrumentti. Ohjelmalta tullut rahoitus mahdollisti kunnianhimoisen hankkeen toteuttamisen, jota oli suunniteltu Helkan (ja sitä ennen muun muas-

sa Tulevaisuuden tutkimuksen seuran) toimijoiden keskuudessa jo useita vuosia. Tarkoituksena oli kokeilla laajasti erilaisia paikallistason osallistumisen muotoja. Helkalle Kansalaiskanava-hanke oli myös mahdollisuus vahvistaa järjestön roolia osallistumisen asiantuntijana ja toimia yhteistyössä kuntaorganisaatioiden kanssa. Samalla hanke mahdollisti pääkaupunkiseudun eri kunnissa ja muissa organisaatioissa kansalaisosallistumisen parissa työskentelevien asiantuntijoiden kokoamisen saman pöydän ääreen ja yhteisen projektin pariin.

Me kuultiin tuosta rahasta ja tosi pitkään neuvoteltiin ja veivattiin sitä projektia siihen muotoon, että sieltä sitten irtosi kolme vuoden raha tähän. Kyllä se oli ihan kiva semmoinen pyrähdys, että saatiin sillä semmoista niin kuin näkyvyyttä, ja semmoista omaa osaamista kehitettiin ja näitä työkaluja ja painettuja lehtisiä ja sitä mallia sitten. (Kansalaiskanavan hankehallinnon edustaja 2.)

Kansalaiskanavan sisällyttäminen kaupunkiohjelmaan edellytti sitä, että hankehakemuksessa painotettiin kaupunkiohjelman kannalta olennaisia tekijöitä. Esimerkiksi seututason ottaminen hankkeeseen mukaan johtui kaupunkiohjelman painotuksista. Kansalaiskanavan hankehallintoa edustaneilla haastatelluilla oli kuitenkin ristiriitainen suhtautuminen kilpailukykyyn, joka oli kaupunkiohjelman tärkein tavoite. Kilpailukyky ei ollut vahvasti esillä Kansalaiskanava-hankkeessa, vaan hankkeen päätavoitteita olivat kansalaisosallistumisen ja vuorovaikutuksen kehittäminen. Kysyttäessä Kansalaiskanavaa edustaneet haastateltavat perustelivat kuitenkin, että sellainen kaupunki, joka on miellyttävä asuinpaikka, on myös kilpailukykyinen. Osa haastatelluista kyseenalaisti kilpailukyvyn logiikan ja näki sen ennen kaikkea pakollisena kehyksenä, jonka sisään Kansalaiskanava-hanke piti mahdollistaa rahoituksen saamiseksi. Tämä oli mielenkiintoista politiikkaa jäsentävän *politics-policy*-ulottuvuuden kannalta, sillä aikaisemmassa tutkimuksessa on esitetty, että toimintapolitiikan tasosta tulee entistä enemmän paikka, jossa tehdään käytännön tulkintoja ylätasolla asetetuista poliittisista tavoitteista (Hajer 2003a; Häikiö 2005, 15–18).

Kansalaiskanavan kohdalla tämä johti siihen, että hankkeen toimijat joko vastustivat hiljaisesti kilpailukyvyyn käsitettä tai määrittivät sen uudella tavalla vastaamaan hankkeen tarpeita.

Ja tämä kilpailumantra on semmoinen tietysti, mulle vastenmielinen ja monille. (...) Siinä voisi olla just tämä, että miellyttävän mielenkiintoisia kaupunginosia, joissa tapahtuu jänniä asioita, joissa on kiinnostavia paikkoja ja erikoisia juttuja. (...) Että siinä me jouduttiin miettimään niitä niihin ylätavoitteisiin tavallaan, kriteereihin aina, että tämä tukee tätä kautta näitä teidän [Kaupunkiohjelman] isompia tavoitteita. Että väännettiin ja käännettiin tietysti vähän kekseliäästi. (Kansalaiskanavan hankehallinnon edustaja 2.)

Mä olen aina miettinyt, että mitä katsotaan yleensä kilpailukyvyn kehittämiseksi. Pääkaupunkiseudun kilpailukykyä olisi mun mielestä just se, että kuntarajoista ei tarvitse välittää, että asukkaat voisi vapaasti liikkua ja käyttää palveluja ja valita asuinpaikkansa, Mutta ehkä se [aika] ei ihan vielä ole kypsä, ehkä se on kohta. (Kansalaiskanavan hankehallinnon edustaja 3.)

Kohdealueilla Kansalaiskanava-hanke organisoï paljon erilaista toimintaa ja sai paikallisia osallistujia mukaan. Hanke muun muassa järjesti kirjastoissa kansalaisten ja viranhaltijoiden kohtaamisia sekä edisti kirjastojen välistä verkostoitumista. Hankkeen aktiivit olivat suurimmaksi osaksi kaupunginosayhdistysten toimijoita, sillä Helkan jäsenjärjestöt eli kaupunginosayhdistykset toimivat kohdealueilla tärkeinä kanavina hankkeen toimeenpanossa. Hankkeeseen osallistuneet kaupunginosayhdistysaktiivit olivat olleet aktiivisia toimijoita jo aiemmin – paitsi kaupunginosayhdistyksissä niin usein myös esimerkiksi kunnallispolitiikassa. Tässä mielessä hanke poikkesi usein sosiaaliseen kaupunkipolitiikkaan liittyvästä aktivoinnin tai valtaistamisen ideasta.

Että kyllä me kaikki ollaan vähän niin kuin mukana [kunnallispolitiikassa]. Jotta sitten sulla on suhteita sinne kaupungin [tasolle]

tavallaan sitten, koko kaupunkiin. Että me ollaan tällaisia vähän niin kuin ruohonjuuritason poliitikkoja. (Kansalaiskanava-hankkeen osallistuja 1.)

Kansalaiskanava-hanke näyttäytyi kaupunginosayhdistysaktiiveille konkreettisen toiminnan kautta, ennen kaikkea kuntarajat ylittävien verkostojen luomisena. Haastattelujen perusteella Kansalaiskanavan osallistujat eivät olleet tietoisia kaupunkiohjelman tavoitteista tai edes Kansalaiskanavan pyrkimyksistä kehittää seudullista osallistumisen toimintamallia. Hankevetäjien haastatteluissa selvisi, että Kansalaiskanava-hanke oli esitetty kohdealueilla konkreettisten asiakysymysten kautta, joihin asukkaat olivat myös itse saaneet olla vaikuttamassa. Kysymykset koskivat esimerkiksi liikenteen tai paikallisen viheralueen kehittämistä. Tämä johtui hankevetäjien mukaan siitä, etteivät he uskoneet osallistumisen kehittämisen itsessään olevan riittävän mielenkiintoista, jotta paikalliset asukkaat saataisiin mukaan toimintaan.

Siis kun se ei myy, että sanotaan, että 'tervetuloa osallistumaan' tai 'tule vaikuttamaan' tai 'haluatko olla vuorovaikutuksessa'. (...) Jotenkin pitää esimerkiksi sitten teeman kautta, että 'hei, nyt puhutaan liikenteestä, koetko että alueellasi on huonot joukkoliikenneyhteydet' tai 'pelottaako Kehä II:n rakentaminen' tai jotain, pitää niin kuin sen kautta mennä siinä. Just sen teeman ja sitten sen aiheen ja sen asian kautta. Että se on ollut ihan siis selkeästi se juttu, että pitää unohtaa aina se osallistumisena tai vuorovaikutussana. (Kansalaiskanavan hankehallinnon edustaja 4.)

Kansalaisosallistumisen ja Kansalaiskanava-hankkeen merkitys oli hyvin erilainen hallintaverkoston eri toimijoille. Kaupunkiohjelman kokonaisuudessa kansalaisosallistuminen oli vain yksi – ja vieläpä toissijainen – teema ohjelmassa. Kansalaiskanavan kautta ohjelmaan tuli kuitenkin yksi osallistumisprojekti, joka oli sitä paitsi kansalaisjärjestön vetämä. Helkalle kaupunkiohjelmalta tullut rahoitus mahdollisti kunnianhimoisen ja pitkään suunnitellun hankkeen toteuttamisen ja

vahvisti Helkan roolia osallistumisen asiantuntijana ja kuntien kumppanina. Hankkeen osallistujat puolestaan korostivat verkostoitumista ja konkreettisia, paikallisia asiakysymyksiä. Seuraavaksi kiinnitän huomion siihen, miten kaupunkiohjelma ja Kansalaiskanava voidaan nähdä osana hallintaa ja ohjelma- ja hankemuotoista toimintapolitiikkaa ja miten nämä sijoittuvat suhteessa aikaisempaan tutkimukseen hallinnasta ja demokratiasta.

Osallistuminen hallinnan, ohjelmien ja hankkeiden kontekstissa

Kuten aikaisemmin mainittiin, uudet hallinnan muodot tapahtuvat usein ”institutionaalisessa tyhjiössä” (Hajer 2003b), eli toiminnan tavoitteet, muodot ja normit muotoutuvat vasta politiikan toimeenpanovaiheessa eri osallistujien välisen vuorovaikutuksen kautta. Kansalaiskanava on esimerkki siitä, mitä kansalaisosallistuminen voi olla hallintaverkoston, ohjelmien ja hankkeiden viitekehyksessä. Tapaustudkimuksen perusteella esiin nousee muutama havainto. Näistä ensimmäinen koskee kansalaisjärjestön roolia hallintaverkostoissa ja toimintapolitiikan toteuttamisessa. Kansalaiskanava mahdollisti kansalaisjärjestön, Helkan, osallistumisen kaupunkipolitiikan toimeenpanoon. Haastatellut kuvasivat Helkaa hyvin yhdenmukaisilla määreillä riippumatta siitä, ketä haastattelin. Helkaan liitettyjä määreitä olivat yhtäältä asiantuntijuus eli Helkan ammattimaisuus osallistumisen kehittäjänä, toisaalta järjestön rooli välittäjäorganisaationa kunnallishallinnon ja asukkaiden välillä. Helkalla nähtiin olevan vahvat yhteydet kaupunkien tai ainakin Helsingin kaupungin hallintoon, mutta järjestön nähtiin edustavan myös ruohonjuuritasoa jäsenjärjestöjensä eli kaupunginosayhdistysten kautta.

Helkallahan on rautainen osaaminen tämän tyyppiseen työhön. Nehän on ollut meille, ainakin Helsingin kaupungille, muutenkin tärkeä kumppani. (...) Ja heillä on hyvin toimivat paikalliset

verkostot ja myöskin kattava asukastoimijoiden joukko. (Kaupunkiohjelman johtoryhmän jäsen 3.)

Aikaisemmassa kansainvälisessä hallintaa ja osallistumista käsittelevässä tutkimuksessa osa tutkijoista on esittänyt kriittisen havainnon siitä, että hallintaverkostoihin osallistuvista kansalaisjärjestöistä voi tulla uudenlainen demokraattinen eliitti (Bang & Sørensen 1998; ks. myös Hirst 2000, 20). Niistä voi tulla aiempaa byrokraattisempia ja ne voivat sulkea rivijäsenet ulos osallistumisesta. Esimerkiksi Ranskassa kaupunkipolitiikan toimeenpanoon osallistuvat järjestöt ovat hyvin isoja ja vakiintuneita ja niillä on vain heikko yhteys asukkaisiin (Sintomer & de Maillard 2007). Tämä kritiikki ei kuitenkaan tullut ilmi tekemissäni haastatteluissa. Onkin hyvä muistaa, että Suomessa on vahva julkisen vallan ja kansalaisjärjestöjen yhteistyön perinne. Osa haastatelluista oli sitä mieltä, että Helka oli itse asiassa ainoa mahdollinen taho osallistumishankkeen toteuttajaksi, koska kansalaisosallistumiselle ei ole selkeää paikkaa kaupunkien hallinnossa. Toiset haastatellut taas näkivät asian päinvastoin: kaupunkien itsensä vetämällä hankkeella olisi ollut pitkäaikaisempia vaikutuksia ja sen tulokset olisi ollut helpompi omaksua osaksi normaaleja hallintokäytäntöjä.

Mun mielestä se oli erittäin hyvä sen takia, että siitä tuli uskottava. Kuka muu oikeastaan olisi voinut vetää? Vaihtoehdot olisi ollut joku konsultti, nou, sitten olisi ollut joku kaupunki, kaupungin virasto, yksikön projektipäällikkö. Olisi se tietty voinut niinkin olla, mutta kun puhutaan Kansalaiskanavasta, niin en mä voi oikein kuvitella, että se olisi ollut joku muu kuin kansalaisjärjestö. Ja Helkalla on aika hyvä [lähtökohta] sinänsä tuommoiseen, että sillä on enemmän voimavaroja kuin jollain tosi pienellä asukasystiymällä, kun se on tuommainen kattojärjestö. (Kansalaiskanavan hankehallinnon edustaja 5.)

Toinen havainto koskee Kansalaiskanava-hanketta suhteessa aiempaan tutkimukseen osallistumisesta ja demokratiasta. Uudet hallinnan

muodot on nähty uhkana demokratialle muun muassa päätöksenteon edustuksellisuuden sekä poliittisen kontrollin ja vastuun näkökulmasta, mutta verkostomaisen hallinnan avulla on myös pyritty kehittämään aiempaa osallistuvampia ja deliberatiivisempia demokratian muotoja. Demokratian näkökulmasta Kansalaiskanava ei ole poikkeus suhteessa aikaisempaan hallintatutkimukseen. Hankkeen kannalta ei ollut olennaista saada edustavaa otosta kohdealueiden asukkaista, vaan hankkeen osallistujat olivat käytännössä pitkälti kaupunginosayhdistysten aktiiveja. Vastuu Kansalaiskanavasta oli selkeästi hankehallinnon käsissä, mutta kaupunkiohjelmassa hanke jäi kuitenkin irralliseksi, ilman ”omistajaa” ja poliittisen vastuun kantajaa kuntien organisaatioissa. Kansalaiskanavan laajempaan viitekehyksenä toiminut kaupunkiohjelma oli puolestaan virkamiesvetoinen, ja sillä oli epäsuora yhteys kunnalliseen edustukselliseen demokratiaan (ks. tarkemmin Kuokkanen 2013).

Edustuksellisuuden sijaan Kansalaiskanavassa painottuivat ennen kaikkea suora kansalaisosallistuminen ja verkostoituminen, eli demokratian osallistuva tai deliberatiivinen malli. Kansalaiskanavan tavoite, osallistumisen kehittäminen, teki hankkeesta kuitenkin poikkeavan aikaisempaan osallistumistutkimukseen verrattuna. Kansalaisosallistuminen oli Kansalaiskanavassa kehittämisen kohde – ei, kuten yleensä, keino vaikuttaa päätöksentekoon. Vaikka paikalliset asukkaat keskustelivat esimerkiksi liikennejärjestelyistä alueellaan, Kansalaiskanavan tarkoituksena ei ollut lähteä ajamaan asiaa eteenpäin.

Ricardo Blaug (2002) on lähestynyt osallistumisen kehittämistä käsitteen *democratic engineering* kautta. Hän näkee eron alhaalta ylös lähtevän kansalaisaktiivisuuden ja hallinnon (tai hallintoa lähellä olevien toimijoiden) demokratia-aloitteiden välillä. Kansalaiskanavan kohdalla tämä tuli ilmi siinä, että paikalliset asukkaat lähestyivät hanketta konkreettisten asiakysymysten kautta eivätkä välttämättä olleet tietoisia hankkeen pyrkimyksestä kehittää toimintamallia tulevaisuuden osallistumiseen. Osallistumisen mallintaminen puolestaan oli hanketyöntekijöiden tehtävä. Näiden tulkintojen erilaisuutta ei kuitenkaan pidetty hankkeen vetäjien parissa ongelmallisena, vaan

välttämättömänä hankkeen onnistumisen kannalta. Poikkeuksen teki eräs hankehallintoon osallistunut haastateltava, joka näki mallintamisen hyödyntävän lähinnä virkamiehiä, muttei asukkaita.

Siinä tähdättiin niin paljon tällöisten kaavioiden – niin kuin mallintamiseen tähdättiin niin paljon, että siitä mallintamisesta itse asiassa käytännössä on enemmän hyötyä virkamiehille. (...) Se vaan täältä ruohonjuuritasolta ei aina näytä niin vakuuttavalta, koska se on osittain varmaan juuri sen takia, että mun mielestä puuttuu tärkeitä rakenteita. Että ei ne mallit sinänsä yhtään mitään [vaikuta]. (Kansalaiskanavan hankehallinnon edustaja 6.)

Demokratian näkökulmasta osallistuminen tai deliberaatio ei itsessään ole riittävää, jos ei siihen kytkeydy valtaa ja mahdollisuutta vaikuttaa asioihin. Kansalaiskanavan tapauksessa pyrkimyksenä ei ollut vaikuttaa esillä olleisiin asiakysymyksiin, vaan kehittää osallistumista. Kansalaiskanava oli kuitenkin kehittämishanke, ja hankkeella voisi sanoa olevan vaikutusta demokratian kehittämisen näkökulmasta, jos se ohjaa tulevaisuudessa kansalaisosallistumisen järjestämiseksi käytettyjä toimintamalleja.

Kolmas havainto liittyy olennaisesti tähän seikkaan ja koskee hankkeen juurruttamista. Olennaista on siis se, mikä on hankkeen merkitys sen päätyttyä ja kuinka hyvin siitä saatuja tuloksia voidaan hyödyntää hallinnon normaalissa toiminnassa. Aikaisemmassa suomalaisessa osallistumishankkeita ja kunnallishallintoa käsittelevässä tutkimuksessa on todettu, että projektien tulosten saaminen osaksi hallinnon toimintaa on vaikeaa (Häikiö 2005). Sama pätee Kansalaiskanavan kohdalla. Se, että Kansalaiskanava oli kansalaisjärjestön vetämä, teki hankkeen juurruttamisesta erityisen haastavaa. Kansalaiskanava-hankkeen toimijat olisivat haastatteluiden perusteella halunneet kuntaorganisaatioiden sitoutuvan vahvemmin hankkeen tulosten hyödyntämiseen, jotta niistä olisi tullut osa kuntien normaalia toimintaa. Myös hankkeeseen osallistuneet asukasjärjestöaktiivit ja

kirjastonhoitajat pitivät hankkeen ja sitä kautta toiminnan loppumista hämmentävänä tai turhauttavana.

Mun mielestä ei tarvita enää yhtään projektia, musta me tarvitaan poliittisia päätöksiä seuraavaksi. Että meillä on kokeiluhankkeita ja projekteja ja yhteenvetoja ja arviointeja ja näkemyksiä ja kokemuksia aivan valtavasti, että mä en usko, että millään projektilla me saadaan mitään uutta löydöstä. (...) Että helpostihan tällöinen osallistuminen – ihan samalla lailla kuin kolmas sektori ja sosiaali-poliittiset kysymykset – niin ne on hirveän helppo ulkoistaa, tämä pehmuoli, jotenkin hallinnon perusorganisaation ulkopuolisiksi projekteiksi, jotka sitten pahimmillaan jääkin vain sinne eikä muuta mitään. (Kansalaiskanavan hankehallinnon edustaja 7.)

Kaupunkien hallinnon edustajien haastatteluissa tuli ilmi, että hankkeet ovat vain yksi politiikkainstrumentti muiden joukossa. Hankkeiden tuloksia ei ole välttämättä helppoa integroida hallinnon normaaliin toimintaan. Projektit saattavat jopa olla ristiriidassa muiden politiikkainstrumenttien, kuten kaupunkien strategioiden kanssa.

Ainainen haaste (...) tällöisessä projektissa [on], että miten se siirtyy normaaliin toimintaan tai siirtykö siitä nyt mitään näihin nykyisiin käytänteihin. Niin se on varmaan jäänyt aika paljon vähemmälle, mitä varmaan projekti toivoi. Mutta ainakin meillä on sellainen, kun (...) kaupunkia johdetaan strategialähtöisesti, että meillä on luotu strategia, johon on sitten määritelty niitä tavoitteita ja sitä kautta sitä toimintatapaa, miten halutaan suunnata asioita, miten tehdä. Niin sillä tavalla mä ymmärrän sen, että ei sitten sitä organisaatiota voidakaan sitten hirveästi muuttaa sieltä projektien kautta. Että ne otetaan ne asiat sitten johtamiseen mukaan, mitkä halutaan ottaa ja mitkä siihen aikaan sopii ja mitkä siihen tapaan sopii. (Kaupunkiohjelman johtoryhmän jäsen 4.)

Vaikka ongelmat hankkeen juurruttamisessa tulivat esiin hanketason haastatteluissa, projektinvetäjät näkivät Kansalaiskanava-hankkeen myös osana laajempaa hankkeiden ja ohjelmien joukkoa ja historiallista jatkumoa. Tällöin yksittäisen hankkeen vaikutusta on arvioitava myös osana muuta samaan aikaan tapahtuvaa kehittämistoimintaa ja suhteessa hanketta edeltäneisiin ja sitä seuranneisiin muihin hankkeisiin. Samaan aikaan Kansalaiskanavan kanssa Helsingissä oli käynnissä useampikin osallistumisen kehittämishanke, ja monissa haastatteluissa viitattiin myös valtiotasolla vuosina 2003–2007 toteutettuun Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelmaan. Osa haastatteluista näki, että yhdessä useat eri hankkeet ja kehittämistoimet saattavat vähitellen vaikuttaa asenteisiin ja tuoda osallistumista aiempaa vahvemmin poliittiselle agendalle. Kansalaiskanavasta seurasi myös konkreettisesti uusia hankkeita. Helka aloitti Kansalaiskanavan jälkeen uuden hankkeen niistä teemoista, jotka oli jätetty pois Kansalaiskanavasta sen kehittelyvaiheessa. Suomen Kuntaliittoa edustanut haastateltava taas pohti, miten Kansalaiskanavan tuloksia voisi hyödyntää kuntaliitoksissa. Kaupunkiohjelmassa osallistumisen kehittäminen jatkui Pääkaupunkiseudun kaupunkiohjelman 2008–2010 demokratiaindikaattorihankkeessa, joka useassa haastattelussa nähtiin Kansalaiskanavan jatkeena.

Yhdellä hankkeella ei yleensä saada kovin suuria muutoksia aikaan, vaikka kuinka saataisiin hyviä ja toteuttamiskelpoisia ideoita. Haasteena on ennemminkin se, että ihmisillä kestää pitkään omaksua uusia toimintamalleja ja -tapoja, joten yksi hanke pystyy harvoin juurruttamaan suuria juttuja. Kehittyminen on pitkä prosessi, jossa edistytään pieni pala kerrallaan. Jotenkin nykyään tuntuu siltä, että tulokset pitäisi pystyä määrittelemään heti hankkeen päätyttyä, vaikka oikeasti niitä pitäisi tarkastella vasta 'pitkän' ajan päästä. Ei nyt voi vielä tietää, mitä kaikkea tästä voikaan poikia! (Kansalaiskanavan hankehallinnon edustaja 4.)

Ranskalainen, kaupunkeja ja hankkeita tutkinut Gilles Pinson (2009) ei pidä hankkeiden lyhyttä aikajännettä ongelmana. Hän puhuu ”metaprojektista” eli horisonteista, periaatteista ja politiikkadiskursseista, jotka kehystävät yksittäisiä projekteja. Pinsonin mukaan metaprojekti mahdollistaa jatkuvuuden projektimaailmassa, koska yksittäiset hankkeet kuuluvat osaksi pitkän aikavälin metaprojektia. Oman tulkintani mukaan tilanne muuttuu kuitenkin ongelmalliseksi, jos hankkeet – jopa jatkuvana metaprojektina – elävät omaa elämäänsä poliittisten ja hallinnollisten instituutioiden ulkopuolella eivätkä vaikuta niiden toimintaan. Tapaustudkimuksen perusteella esimerkiksi Kansalaiskanava-hankkeen teemojen pohjalta syntyi uusia projekteja, mutta Kansalaiskanavan vaikutus kaupunkien hallinnon linjaorganisaatioihin jäi heikoksi.

Monitulkintaisuuden ymmärtäminen

Olen analysoinut tässä luvussa kansalaisosallistumista ja osallistumisen kehittämistä kansalaisjärjestön toteuttamassa hankkeessa, joka oli osa laajempaa politiikkaohjelmaa. Kiinnitin huomiota siihen, miten monitasoiset ja monitoimijaiset hallintaverkostot määrittävät kansalaisosallistumista ja millaisia tulkintoja osallistumisesta tehdään. Lisäksi suhteutin Pääkaupunkiseudun kaupunkiohjelman ja Kansalaiskanava-hankkeen aikaisempaan hallintaa, ohjelmia, hankkeita ja demokratiaa koskevaan tutkimukseen ja arvioin monitoimijaisen hallintaverkoston demokraattista ja poliittista merkitystä.

Kansalaisosallistumisen ja Kansalaiskanava-hankkeen merkitys oli erilainen hallintaverkoston eri toimijoille. Kaupunkiohjelmassa osallistuminen oli vain yksi ohjelman toissijaisista tavoitteista, joka tuskin olisi konkretisoitunut hanketasolla ilman Kansalaiskanavaa. Helkalle taas kaupunkiohjelma oli ennen kaikkea rahoitusinstrumentti, joka mahdollisti pitkään suunnitellun hankkeen toteuttamisen. Kansalaiskanava-hankkeen osallistujat korostivat konkreettisia asiakysymyksiä eivätkä olleet tietoisia kaupunkiohjelman ja Kansalaiskanavan laajemmista tavoitteenasetteluista.

Aiempi tutkimus hallinnan ja demokratian suhteesta on ollut ristiriitaista. Uudet hallinnan muodot on nähty uhkana demokratialle, mutta hallinnan kautta on pyritty myös kehittämään aiempaa osallistuvampia ja deliberatiivisempia demokratian muotoja. Kansalaiskanava perustui kansalaisjärjestön, Helkan, aktiiviseen rooliin osallistumisen asiantuntijana, kaupunkien kumppanina ja muodollisen aseman saaneena välittäjäorganisaationa hallintaverkostoissa ja politiikan toimeenpanossa. Kansalaiskanava-hankkeessa kokeiltiin laajasti erilaisia osallistumismuotoja paikallistasolla. Demokratian näkökulmasta esiin nousee kuitenkin kysymys vallasta ja vaikuttavuudesta. Hankkeeseen osallistuneiden kansalaisten vaikutusvalta oli rajallinen, koska he uskoivat vaikuttavansa paikallisiin asiakysymyksiin, eivät testaavansa osallistumismalleja. Toinen olennainen kysymys on, mitä käytännön seurauksia hankkeella oli osallistumisen kehittämisessä. Mielenkiintoinen havainto on, että yksittäiset hankkeet sijoittuvat aina laajempaan hallinnolliseen ja ajalliseen viitekehykseen, ”metaprojektiin”. Tämän metaprojektin yhteys hallinnon linjaorganisaatioon on kuitenkin epäselvä. Hankkeilla on riski jäädä elämään osana metaprojektia ilman, että niillä on vaikutusta kuntien normaalin hallinnon toimintaan.

Eri toimijat tulkitsevat eri tavoin politiikan sisältöä ja heillä on toisistaan eroavat tavoitteet sen toimeenpanossa. Poliitiikkaprosessin moniulotteisuus sekä ylätasoon tavoitteiden ja käytännön toimeenpanon eroavaisuudet nousivat esiin jo 1970–1980-lukujen tutkimuksessa. Kuitenkin hallintaverkostojen lisääntymisen, kasvavan toimijajoukon sekä ohjelma- ja hankemuotoisuuden myötä on oletettavaa, että myös erilaiset intressit ja politiikan tavoitteista tehdyt tulkinnot lisääntyvät. Tulkitseva politiikka-analyysi onkin yksi keino tämän moniulotteisuuden hahmottamiseen, sillä se mahdollistaa eri tulkintojen huomioimisen ja analysoinnin.

Tapaustutkimuksen perusteella esiin nousee kuitenkin kaksi tutkimuksellista haastetta. Näistä ensimmäinen on tutkimuksen rajaaminen. Mikäli yksittäiset hankkeet ovat osa ”metaprojektia”, tietty hanke sijoittuu osana laajempaan ajalliseen ja hallinnolliseen viitekehykseen, joka täytyy huomioida tutkimuksessa. Toinen haaste liittyy tulkitsevan

politiikka-analyysin ja demokratiateorian läheiseen suhteeseen. Vaikka monet tulkitsevan politiikka-analyysin tekijät sitoutuvat vahvasti osallistuvan ja deliberatiivisen demokratian teorioihin (Hajer & Wagenaar 2003; Laws & Hajer 2006; Warren 2009), nämä jäävät helposti ylätasen ideaalimalleiksi. Käytännössä hallintaverkostot, ohjelmat ja hankkeet muodostavat moniulotteisen ja paikoin ristiriitaisen ympäristön, ja niiden vaikutuksia demokratiaan voi olla vaikea arvioida.

II.

LOPUKSI: SÄÄNNÖT JA VASTARINTA

Helena Leino & Liisa Häikiö

Tämä kirja on kotimainen avaus tulkitsevaan politiikka-analyysiin. Tutkimesimerkkien avulla olemme valottaneet tulkitsevalle politiikka-analyysille tyypillisiä tapoja ymmärtää ja selittää politiikkaprosesseja ja hallintakäytäntöjen dynamiikkaa. Tutkimusotteen yleisen esittelyn ohella olemme tarkastelleet politiikkaprosessien tutkimisessa käytettävien analyyttisten käsitteiden valikoimaa sekä tutkimuksenteon ja politiikkaprosessien välistä suhdetta.

Lähdimme liikkeelle siitä, että politiikassa ja hallinnossa tapahtunut kehitys on merkinnyt verkostomaisten ja markkinaperusteisten hallintakäytäntöjen yleistymistä. Modernissa yhteiskunnassa politiikan ja hallinnon toimintatapojen välinen eronteko on määritellyt politiikan, hallinnon ja kansalaisten roolijakoa. Siirtymä selvärajaisena näyttäytyvästä hallinnosta uudenhallintoihin on muuttanut näiden toimijoiden välisiä suhteita ja monialaistanut politiikan tekemisen paikkoja. Hallinta hajautuu ja monimutkaistuu – ja juuri tästä syystä tulkitseva politiikka-analyysi on ajankohtainen tutkimusote. Sen keinoin voi ymmärtää ja selittää politiikkaprosesseja, jotka halkovat yhteiskuntaa vakiintuneiden hallintoinstituutioiden ja

tilannekohtaisesti muodostuvien verkostojen sekä erilaisia periaatteita soveltavien toimintamuotojen sekoituksessa. Tulkitseva politiikka-analyysi soveltuu yllättäen kehkeytyvien ja kehittyvien tilanteiden ja prosessien tutkimiseen, mutta myös varsin rutinoituneiden ja ensi silmäyksellä epäpoliittiselta näyttäytyvien yhteiskunnallisten käytäntöjen tarkasteluun. Teoksen artikkelit yhdessä ja erikseen osoittavat, miten on mahdollista analysoida yhteiskuntapolitiikan eri alojen muotoutumista, vaihtelevasti tihentyvää dynamiikkaa ja sisältöjä.

Teoreettisesti tulkitseva politiikka-analyysi on laaja-alaista – sen piirissä on mahdollista soveltaa niin kulttuurisia, diskursiivisia kuin materiaalisia käytäntöjä tarkastelevaa yhteiskuntatutkimusta. Rajausta ja kohdennus voi osua kunnalliseen päätöksentekoprosessiin siinä missä globaaliin kansalaisverkoston argumentointiin ja toimintaan. Tutkimuksen toteuttamisen hetkellä on kuitenkin huomattava, että käyttöön valikoidut käsitteet ja teoreettiset lähtökohdat mahdollistavat ja rajaavat politiikkaprosessien analyysia. Esimerkiksi diskurssianalyysin ja performatiivisuuden käsittein rajatut näkökulmat tuottavat keskenään erilaisen konstruktion politiikkaprosessista ja sen dynamiikasta. Tutkijan huomio kiinnittyy politiikkaprosessin eri kohtiin ja eri elementteihin vaikka taustalla vaikuttavat usein yhteisesti jaetut yhteiskunnalliset teemat ja kysymykset. Miten demokratia toimii yhteiskunnassa, miten lainsäädäntöä tulkitaan ja toimeenpannaan, millaisia vallankäytön muotoja politiikka pitää sisällään, millaista tietoa tuotetaan ja käytetään päätöksenteon perustana? Nämä kiinnostuksen kohteet edellyttävät paitsi kohdennettua käsitteistöä, myös monenlaisia aineistoja.

Avainasemassa ovat aineistosta ja käsitteistöstä riippumatta käytännöt. Tulkitseva politiikka-analyysi on kiinnostunut käytännöistä, niiden moninaisuudesta, yksityiskohdista ja vivahteista. Miten on tutkijan keskeisin kysymys politiikkaprosessin tulkintaa tehtäessä. Miten arkisissa käytännöissä, konkreettisissa ja nopeita reaktioita vaativissa tilanteissa ihmiset argumentoivat, perustelevat ja tekevät ratkaisuja? Näihin käytännöllisiin ongelmiin liittyvät näkökulmat, ristiriidat, valinnat ja toimintatavat ovat arkisia ja tilannesidonnaisia,

eivät universaalien lainalaisuuksien kautta toteutuvia politiikan toteuttamistapoja. Tulkitsevan politiikka-analyysin näkökulmasta relevantti tieto, tutkimus ja analyysi tarkastelee näitä arkisissa käytännöissä ilmeneviä politiikan ristiriitaisuuksia. Käytännöistä saadaan tietoa siitä, miten politiikkaa toimeenpannaan, minkälaisen yhteiskunnan puolesta argumentoidaan ja millaisia normatiivisia arvoja politiikkaprosesseissa ajetaan (vrt. Hajer & Wagenaar 2003, 13-16).

Juuri tästä syystä tulkitsevan politiikka-analyysin metodologia mahdollistaa myös tutkimuksen ja käytäntöjen välisen vuorovaikutuksen. Käytäntöihin keskittymällä tutkija pystyy refleктоimaan politiikkaprosessin seurauksia yhteiskunnassa (Wagenaar & Cook 2003, 170-171). Seuraukset ovat joko tietoisesti eteenpäin ajettuja valintoja tai hieman yllättäviä käännteitä politiikkaprosessin kulun aikana. Käytäntöjä tutkimalla pääsemme analysoimaan ennustamattomuuden elementtiä, joka toisinaan näyttää sekoittavan teknis-rationaalisesti organisoidun politiikan toimeenpanoajatuksen (vrt. Leino 2006a).

Teoksen artikkelit tuovat esiin, että tällaisissa tutkimus- ja politiikkaprosesseissa tutkimus ja tutkimuskohde kehittyvät rinnan. Kehittyminen voi olla hyvin eriasteista – tutkijat osallistuvat politiikkaprosessin toimeenpanoon tai seuraavat politiikkaprosessia ulkopuolisina. Tutkimuksen keinoin voidaan tuottaa uusia ratkaisumahdollisuuksia ja yhteisiä ongelmanmäärittelyjä lukkiutuneisiin tilanteisiin sekä kehittää innovatiivisia käytäntöjä politiikan toimeenpanon toteuttamiseksi. Niissäkin tilanteissa, joissa tutkimus ei ole osa politiikkaprosessin toimeenpanoa, se voi lisätä osapuolten ymmärrystä erilaisista näkemyksistä, niiden merkityksistä, toimijoiden välisistä suhteista ja ratkaisuvaihtoehdoista.

Mikä vaikutus erilaisilla tulkinnoilla ja politiikkaprosessia jäsentävillä merkityksillä lopulta on? Voiko tutkimus vaikuttaa päätöksentekoon esimerkiksi pohtimalla sitä, millaisessa yhteiskunnassa päätöksiä tehdään, kenen toimesta ja millaisten sääntöjen ja normien nojalla. Päättämme teoksen pohtimalla päätöksenteon sääntöjä ja yhteiskunnallisten kysymysten esiinnousua sekä tulkinnallisen politiikka-analyysin mahdollisuuksia näitä tutkittaessa.

Päätöksenteon säännöt

Hajautuva hallinta ei merkitse sitä, että yhteiskunnan institutionaaliset rakenteet katoaisivat. Verkostomaiset, monitoimijaiset ja tilannekohtaiset toimintatavat kuitenkin haastavat ja muuttavat instituutioita, niiden päätöksentekorakenteita ja päätöksenteon perusteita (ks. Keränen tässä julkaisussa; Haila tässä julkaisussa). Keskeinen muutos on toimijoiden noudattamien sääntöjen muutos.

Hallintoinstituutiot rakentuvat erilaisten kirjoitettujen ja kirjoittamattomien sääntöjen varaan (March & Olsen 2006). Toimijat noudattavat sääntöjen vakiinnuttamia toimintatapoja ja käytäntöjä, ja tietävät muiden noudattavan näitä samoja sääntöjä. Esimerkiksi julkishallinnon noudattamat päätöksentekoprosessit perustuvat laissa tai johtosäännöissä määriteltyihin sääntöihin ja periaatteisiin. Toimijoiden tehtävät ja heidän väliset suhteensa on määritelty.

Tärkeää näiden modernien hallintoinstituutioiden toiminnan ja päätöksenteon ymmärtämisen kannalta on se, että niissä poliittinen valta jaetaan edustuksellisen demokratian periaattein järjestetyissä vaaleissa. Vallan toimeenpanossa avustaa sektoreittain eriytynyt hallinto. Päätöksenteon tavat ovat toimijoiden tiedossa, myös päätöksentekoon osallistuvat ja heidän vastuunsa tiedetään ennalta. Tämä siitä huolimatta, että paikalliset päätöksenteon kulttuurit eittämättä vaikuttavat siihen miten paikalliset kysymykset ratkaistaan (Laine & Peltonen 2003; Luomala 2010).

Hajautunut, verkostoihin perustuva hallinta nojautuu toisenlaisten sääntöjen varaan. Päätöksenteko ei ole säänneltyä tai ennalta tiedossa olevaa (Hajer 2009). Päätökset tehdään toimijoiden välisissä virallisissa ja epävirallisissa vuorovaikutusprosesseissa. Sääntöjen sijaan toimintaa ja päätöksentekoa ohjaa pyrkimys ratkaista käsillä olevia ongelmia tilannekohtaisesti (Papadopoulos 2007). Osallistujat pyrkivät edistämään ja saavuttamaan intressiensä mukaisia tuloksia yhteistyössä muiden kanssa. Verkostomaiset toimintakäytännöt hämärtävät käsitystä toimijoiden vastuista ja päätösvallan luonteesta.

Olisi liian yksinkertaista ajatella, että instituutioiden rutiinit ja säännöt olisivat korvautuneet tilannekohtaisesti määräytyvillä säännöillä tai institutionalisoitunut päätöksenteko olisi tyystin menettänyt merkityksensä hajautuneen hallinnan myötä. Hallintoinstituutiot määrittävät edelleen oman toimivaltansa puitteissa siitä, mistä päätetään ja kuka saa osallistua päätöksentekoon (Häikiö 2005). Instituutioiden sääntöihin perustuvat toimija-asemat ovat tärkeitä valtaresursseja myös verkostoissa.

Verkostomaiset toimintatavat saattavat kuitenkin kyseenallistaa myös hallintoinstituutioiden päätöksentekokyvyn ja -oikeuden. Ei-hierarkkiset, verkostomaiset toimintatavat edellyttävät sitä, että vakiintuneen hallinnon edustajat toimivat tasavertaisina verkoston-jäseninä muiden jäsenten joukossa (Griggs & Norval & Wagenaar 2014). Näin julkisen päätöksenteon asioita siirtyy pois vakiintuneiden, julkishallintoa ohjaavien sääntöjen piiristä, esimerkiksi kumppaneina toimiville julkisille ja yksityisille organisaatioille (MacLeod 2011). Myös valmistelemissa ja suunnittelua ideoivissa asiantuntijaverkostoissa voidaan tehdä päätöksiä, jotka myöhemmin rajaavat institutionalisoituneen päätöksenteon vaihtoehtoja. Innovatiivisilta vaikuttavat think thank-ajatuspajat ja -hautomot ovat tässä suhteessa kiinnostava ilmiö. Ne koostuvat erilaisista asiantuntijoista ja tuottavat uusia ideoita ja selvityksiä päätöksenteon tueksi. Samalla ne kuitenkin ovat jonkin tahon rahoittamia toimijaryhmiä, nykypäivän konsulttitoimistoja. Tämänkaltaisten toimijaryhmien myötä institutionalisoituneiden päätöksentekoprosessien kulku ja niihin osallistuneiden vastuut hämärtyvät. Suotta ei ole esitetty epäilyjä siitä, miten asiantuntijuuteen ja päätöksentekoon liittyvät kysymykset ovat siirtyneet julkiselta valalta erilaisille konsulteille, työryhmille ja selvitysmiehille (Kuusela & Ylönen 2013).

Politiikka-analyysin toteuttamisen kannalta tämän ymmärtäminen on ensiarvoisen tärkeää. Päätöksenteko on yksi politiikka-analyysin keskeisiä teemoja. Tulkitsevan politiikka-analyysin yhteiskunnallista merkittävyyyttä lisäisi huomion kohdistaminen nykyistä selkeämmin päätöksentekoon ja sen sääntöihin. Tapauskohtaisesti analysoimalla

miten virallinen institutionaalinen päätöksentekorakenne ja sen säännöstö toimivat, miten tämän päätöksentekorakenteen ulkopuolella tehdyt päätökset sekä erilaiset päätöksenteon hybridimuodot vaikuttavat institutionalisoituneeseen rakenteeseen. Tulkitseva politiikka-analyysi tarjoaa välineitä ymmärtää toimijoiden noudattamia, päätöksentekoa ohjaavia sääntöjä ja näiden sääntöjen välisiä suhteita. Se tarjoaa mahdollisuuden myös päätöksentekoprosessien kriittiseen arvioimiseen esimerkiksi demokratia- tai oikeudenmukaisuusnäkökulmasta. Laajentavatko uudet verkostomaiset toimintatavat ja noudatettavat säännöt demokraattista toimijuutta, vai kaventavatko ne päätöksentekoon osallistumisen mahdollisuuksia?

Katosiko vastarinta?

Demokraattisen toimijuuden tutkiminen ja ymmärtäminen edellyttävät myös uusia tutkimustapoja yhteiskunnallisen vastarinnan ja kansalaisliikkeiden tutkimiseen. Missä tämä vastarinta on ja mikä on sen yhteiskunnallinen merkitys nykypäivänä? Kysymykseen on vaikea vastata, sillä kansalaisliikehdintä ja vastarinta ovat hajautuneet, verkostoituneet ja ylikansallistuneet siinä missä politiikka ja hallintokin (della Porta & Diani 1999; della Porta & Tarrow 2005). Lähihistoriassa kansalaisliikehdinnän, yhteiskunnallisten huolien ja politisoitumisen prosessit ja niiden seuraukset ovat helpommin tunnistettavissa. Esimerkiksi kotimaisen ympäristöhallinnon muotoutumiseen ja ympäristöministeriön perustamiseen (1983) vaikuttivat 1960- ja 1970-luvuilla ympäristökysymyksiä painottaneet kansalaisliikkeet, jotka halusivat ylläpitää laajempaa julkista keskustelua yhteiskunnan ja ympäristön välisestä suhteesta ja kehityssuunnasta. Ympäristöpolitiikka julkisen vallan toimenpidealueena on seurausta tästä ympäristökysymyksen yhteiskunnallisesta politisoitumisesta (Haila 2001b, 12). Ilmiö oli toki jo silloin globaali, ympäristöherätys puhutteli ihmisiä 1968-1972 niin Euroopassa kuin Yhdysvalloissakin, tosin hieman erilaisin huolenaihein ja painotuksin.

Ympäristöliikehännän aaltoja ja erilaista kansalaisaktivismia on tutkittu ahkerasti edelleen 2000-luvulle tultaessa (Ilmonen & Siisiäinen 1998; Juppi & Peltokoski & Pyykkönen 2003; Rättilä 2004; Hoikkala & Salasuo 2006; Stranius & Laaksonen 2011), mutta viime vuosina kansalaisliikehännä on hajautunut ja kenties myös henkilökohtaistunut niin vahvasti, etteivät ”kansalaisaktivismin aallot” ja yhteiskunnallisesti merkittävät huolenaiheet ole siinä määrin tunnistettavissa kuin muutama vuosikymmen takaperin.

1980-luvun näkyvät kansalaisjärjestötoimijat ovat ajan myötä institutionalisoituneet osaksi vallitsevia hallintokäytäntöjä ja puoluepoliittista toimintaa. Toki ne edelleen osaavat myös hyödyntää verkostohallinnan keinoja, mediaa ja tilannekohtaista vaikuttamista kuten ajan henki vaatii. Yleisesti on tiedossa se, että kansalaisvaikuttaminen monine eri vivahteineen on siirtynyt verkkoon (Stranius & Laaksonen 2011). Toisaalla verkosta löytyvät perinteisten hallinnollisten instituutioiden organisoimat osallistumiskanavat kuten oikeusministeriön alaisena toimiva otakantaa.fi, kaupunkien osallistavat verkkosivut ja perinteisten kansalaisjärjestöjen osallistumiskampanjat (ks. myös Bamberg tässä julkaisussa). Toisaalla taas löytyvät kansalaislähtöiset vaikuttamis- ja mielipidefoorumit Wikileaksista hommafoorumiin ja twitterin jatkuvasti päivittyvä keskusteluvirta. Poliitiikan tutkija Tapio Häyhtiön (2010) mukaan internet näyttäisi tarjoavan politiikan toimintaympäristönä uudenlaisia mahdollisuuksia kansalaisten aktivoimiselle ja aktivoitumiselle. Asioiden kärjistyminen ja verkossa esille nousevat selkeät vastakkainasettelut voivat palauttaa politiikasta etääntyneitä ihmisiä takaisin yhteiskunnallisiin keskusteluihin. Julkisen vallan tarjoamien osallistumiskanavien rinnalle on kehittynyt monipaikkainen ja -tilainen verkosto, jossa kansalaiset toimivat omaehtoisesti.

Vaikuttamisen tilat ovat toisin sanoen muuttuneet. Kollektiivisia yhteiskunnallisia asioita ei käsitellä fyysisesti näkyvissä julkisissa tiloissa. Tapana ei ole enää kokoontua toreilla ja aukioilla siinä määrin kuin aiemmin, vaan näkemyksien vaihtaminen tapahtuu virtuaalisesti. Vaikuttamisen tila on muuttanut muotoaan (vrt. Ridell 2006), mutta

niin näyttäisi olevan myös kansalaistoiminnan motiivien laita. Stranius ja Laaksonen (2011) ovat todenneet kansalaistoiminnan muuttuneen henkilökohtaisten vaatimusten ja toimenpiteiden näyttämöksi, jolloin vaikuttamisen horisontti kiinnittyy helposti yhteiskunnallisten rakenteiden sijaan yksilöön. Yhteiskunnallisuudesta on siis siirrytty enenevissä määrin henkilökohtaisuuteen, jonka lisäksi suositaan projektimaista tarkkaan rajattua toimintaa pitkäjänteisen aatteelliselle arvopohjalle rakentamisen sijaan.

Ovatko toimijat sitten autonomisempia ja yksilökeskeisempiä kuin aikaisemmin? Kansalaisten on todettu motivoituvan heikosti julkisen hallinnon ylläpitämistä keskustelukanavista (Häyhtiö 2010). Erilaisia Pop up -tapahtumia on helppo kritisoida poliittisesti triviaaleina osallistumisväylinä, mutta yhteiskunnallisesti keskeiset ongelmat ja huolenaiheet näyttäisivät saavan huomiota myös nykypäivän toimintakeinoilla. Pitkään jatkunut eläinoikeusliikkeen järjestäytymättömältä näyttävä tehotuotannon vastainen kampanjointi on näkynyt 2010-luvulla mediassa, ja ennen kaikkea lihan- munien- ja maidontuottajien tiedottamisessa.

On myös vaikea esittää pätevää ja lopullista arviota siitä, onko vastarinta 2010-luvulla kohdistunut markkinatalouden toimintalogiikkaa vastaan pikemminkin kuin valtiovaltaa ja institutionalisoituneita valtarakenteita kohtaan. Talouskasvun kyseenalaistavan elämäntapamuutosten, eläinten tehotuotantokritiikin tai Talvivaaran kaivos-toiminnan vastustamisen ympärille syntyneiden kansalaisliikkeiden huolenaiheet näyttäisivät lopulta perin samanlaisilta kuin 1960-luvun kansalaisliikkeiden.

Onko tästä toiminnasta mahdollista saada tutkimuksellista otetta? Tuomas Ylä-Anttila (2010) on tuonut esille tutkimuksellisen ongelman, jossa liikutaan hallintaverkostojen, kansalaisliikkeiden, markkinatalouden ja yhteiskuntapolitiikan toiminta-alueilla. Hänen mukaansa yhteiskunnallinen liiketutkimus määrittelee itsensä usein institutionaalisen politiikan ulkopuolisen poliittisen toiminnan tutkimukseksi. Poliittikkaverkostojen tutkijat puolestaan eivät ole juurikaan olleet keskusteluyhteydessä yhteiskunnallisia liikkeitä tutkivien

kanssa. Näin siitä huolimatta, että poliittinen keskustelu tapahtuu enenevissä määrin poliittisten päätöksentekijöiden ja erilaisten kansalaisten yhteenliittymien muodostamissa verkostoissa. Tilanteessa, jossa politiikkaverkostojen rooli poliittisessa päätöksenteossa kasvaa jatkuvasti, on tutkimuksellista rakoa ja yhteistyön vajetta syytä yrittää kuroa umpeen (Ylä-Anttila 2010, 114–116).

Nähdäksemme tässä yhteiskuntapoliittisessa haasteessa riittää tutkittavaa niin politiikan, hallinnon kuin yhteiskunnan tutkijoille, ja nimenomaan tulkitsevan politiikka-analyysin keinoin. Ottamalla kriittisen suhteen hajautuneen hallinnan hallinto- ja kansalaislähtöisiin käytäntöihin tulkitseva politiikka-analyysi tarjoaa ajankohtaisen näkökulman yhteiskunnallisen muutoksen tutkimukseen.

- Akrich, Madeline (1992). De-Description of Technical Objects. Teoksessa Wiebe E. Bijker & John Law (toim.): *Shaping Technology / Building Society: Studies in Sociotechnical Change*. Cambridge: The MIT Press, 205–224.
- Akrich, Madeline & Bruno Latour (1992). A Summary of a Convenient Vocabulary for the Semiotics of Human and Nonhuman Assemblies. Teoksessa Wiebe E. Bijker & John Law (toim.): *Shaping Technology / Building Society: Studies in Sociotechnical Change*. Cambridge: The MIT Press, 259–264.
- Alastalo, Marja & Maria Åkerman (2011). *Tieto hallinnassa*. Tampere: Vastapaino.
- Alasuutari, Pertti (1999). *Laadullinen tutkimus*. Tampere: Vastapaino.
- Andersen, Hans Thor & Ronald Van Kempen (2001). *Governing European cities: Social fragmentation, social exclusion and urban governance*. Aldershot: Ashgate.
- Anderson, Rob & Kenneth N. Cissna & Leslie A. Baxter (2004). *Dialogue: theorizing difference in communication studies*. Lontoo: Sage.
- Anttonen, Anneli & Liisa Häikiö (2011). Care 'going market': Finnish elderly-care policies in transition. *Nordic Journal of Social Research*. Special Issue: Welfare-state change, the strengthening of economic principles, and new tensions in relation to care in Europe. 2011/2, 1–21.
- Anttonen, Anneli & Liisa Häikiö & Kolbeinn Stefánsson (2012). *Welfare State, Universalism and Diversity*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Asikainen, Eveliina & Ari Jokinen (2008). Kaupunkiluonnon hallinnan utopia. *Alue ja Ympäristö* 37:2, 49–62.
- Asikainen, Eveliina & Ari Jokinen (2009). Future Natures in the Making: Implementing Biodiversity in Suburban Land-use Planning. *Planning Theory & Practice* 10:3, 351–368.
- Austin, John Langshaw (1962). *How To Do Things With Words?* Oxford: Oxford University Press.
- Bamberg, Jarkko (2012). *Shaping Places Online: Exploring the Potential of the Internet for Public Engagement in Spatial Local Governance*. Tampere: Tampere University Press.
- Bamberg, Jarkko & Helena Leino (2008). Tapaukset Vuores ja Nurmi-Sorila. Teoksessa Kaisu Anttonen & Katri Laihosalo & Helena Leino (toim.): *Kaupunki kasvaa – miten käy ympäristön?* Helsinki: Suomen Kuntaliitto, 50–61.
- Bang, Henrik (toim.) (2003). *Governance as social and political communication*. Manchester: Manchester University Press.

- Bang, Henrik & Eva Sørensen (1998). *The Everyday Maker: a new challenge to democratic governance*. COS-rapport 3/1998. Kööpenhamina: Center for Offentlig Organisation og Styring.
- Barnes, Barry (2000). *Understanding Agency. Social Theory and Responsible Action*. Lontoo: Sage.
- Beck, Ulrich (1986). *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- (1991). *Politik in der Risikogesellschaft. Essays und Analysen. Mit Beiträgen von Oskar Lafontaine, Joschka Fischer, Erhard Eppler u.a.* Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- (2009) *World at Risk*. Cambridge: Polity Press.
- (2012) Redefining the Sociological Project: The Cosmopolitan Challenge. *Sociology* 46:1, 7–12.
- Becker, Howard S. (1998). *Tricks of the Trade: How to Think about Your Research While You're Doing It*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Becker, Ted (2007). How Deliberative Democracy May Keep Pseudo-Democracy, the New Rule by the Few, From Bungling into Global Catastrophes. *Journal of Public Deliberation* 3:1, <http://services.bepress.com/jpd/vol3/iss1/art5>, 20.3.2011.
- Bekkers, Viktor & Geske Dijkstra & Arthur Edwards & Menno Fenger (2007). *Governance and the Democratic Deficit: Assessing the Democratic Legitimacy of Governance Practices*. Ashgate: Aldershot.
- Bellamy, Richard & Dario Castiglione (2011). Democracy by Delegation? Who Represents Whom and How in European Governance? *Government and Opposition* 46:1, 101–125.
- Benz, Arthur & Yannis Papadopoulos (2006). *Governance and Democracy*. Lontoo: Routledge.
- Berger, Peter & Thomas Luckmann (1966). *The Social Construction of Reality: A Treatise in the Sociology of Knowledge*. Garden City, NY: Anchor Books.
- Berkes, Fikret & Johan Colding & Carl Folke (toim.) (2003). *Navigating Social-Ecological Systems: Building Resilience for Complexity and Change*. Cambridge University Press: Cambridge, U.K.
- Bevir, Mark (2010). *Democratic Governance*. Princeton and Oxford: Princeton University Press.
- (2011) *The Sage Handbook of Governance*. Lontoo: Sage.
- Bevir, Mark & Rod A. W. Rhodes (2003). *Interpreting British Governance*. Lontoo: Routledge.
- Blaug, Ricardo (2002). Engineering democracy. *Political Studies*. 50:1, 102–116.
- Bonnell, Victoria & Lynn Hunt (1999). *Beyond the Cultural Turn, New Directions in the Study of Society and Culture*. Berkley: University of California Press.
- Bourdieu, Pierre (1991). *Language and Symbolic Power*. Cambridge: Polity Press.

- Bradley, Karin & John Jørgensen & Erik Gløersen (2004). *Stadspolitiska utblickar i Europa*. Boverket: Karlskrona.
- Braun, Kathrin & Susanne Schultz (2010). "... a certain amount of engineering involved": Constructing the Public in Participatory Governance Arrangements. *Public Understanding of Science* 19:4, 403–419.
- Braun, Bruce & Sarah Whatmore (2010). The Stuff of Politics: An Introduction. Teoksessa Bruce Braun & Sarah Whatmore (toim.): *Political Matter. Technoscience, Democracy and Public Life*. Minneapolis: University of Minnesota Press, ix–xl.
- Bridges, Amy (1984). *A City in the Republic, Antebellum New York and the Origins of Machine Politics*. Cambridge: University Press.
- Butler, Judith (1990). *Gender Trouble: feminism and the subversion of identity*. New York: Routledge.
- (1993). *Bodies that matter: on the discursive limits of "sex"*. New York: Routledge.
- Bäcklund, Pia & Jouni Häkli & Harry Schulman (toim.) (2002). *Osalliset ja osajat. Kansalliset kaupungin suunnittelussa*. Helsinki: Gaudeamus.
- Cartwright, Nancy (1989). *Nature's Capacities and their Measurement*. Oxford: Clarendon Press.
- Cohen, Michael D. & James G. March & Johan P. Olsen (1972). A garbage can model of organizational choice. *Administrative Science Quarterly* 17:1, 1–25.
- Cooper, Philip J. & Claudia Maria Vargas (2004). *Implementing Sustainable Development: From Global Policy to Local Action*. Oxford: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.
- Crombie, Alistair C. (1994). *Styles of Scientific Thinking, Vol. I-III*. Lontoo: Duckworth.
- Crouch, Colin (2004). *Post-Democracy*. Cambridge: Polity.
- Crozier, Michael (2007). Recursive Governance: Contemporary Political Communication and Public Policy. *Political Communication*. 24:1, 1–18.
- Czechowski, Daniel & Thomas Hauck & Georg Hausladen (2012). *Designing nature as infrastructure. Symposium proceedings*. Technische Universität München: Faculty of Architecture.
- Dahlgren, Peter (2009). The troubling Evolution of Journalism. Changing Faces of Journalism. *Tabloidization, Technology and Truthiness*. Philadelphia: Routledge.
- della Porta, Donatella & Diani, Mario (1999). *Social Movements: an introduction*. Oxford: Blackwell.
- della Porta, Donatella & Tarrow, Sydney (toim.) (2005). *Transnational Protest and Global Activism*. Oxford: Rowman & Littlefield publishers Inc.
- Dewey, John (1991/1927). *The Public and Its Problems*. Athens, OH: Swallow/ Ohio University Press.
- van Dijk, Terry (2011). Imagining future places: How designs co-constitute what is, and thus influence what will be. *Planning Theory* 10:2, 124–143.

- Douglas, Mary (1986). *How Institutions Think*. Syracuse: Syracuse University Press.
- Downs, Anthony (1967). *Inside Bureaucracy*. Boston: Little Brown & Co.
- Dreyfus, Hubert (1972). *What Computers Can't Do*. New York: MIT Press.
- Dryzek, John (2006). Policy Analysis as Critique. Teoksessa Michael Moran & Martin Rein & Robert E. Goodin (toim.): *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford: Oxford University Press. 190–206.
- Dunn, William (2001). Using the method of context validation to mitigate type III errors in environmental policy analysis. Teoksessa Matthias Hisschemöller & Rob Hoppe & William Dunn & Jerome Ravetz (toim.): *Knowledge, Power, and Participation in Environmental Policy Analysis. Policy Studies Review Annual 12*. New Brunswick: Transaction Publishers, 417–436.
- Dyke, Chuck (1981). *Philosophy of Economics*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- (1988). *The Evolutionary Dynamics of Complex Systems. A Study in Biosocial Complexity*. New York: Oxford University Press.
- (1993). Extralogical Excavations. Philosophy in the Age of Shovelry. Teoksessa John Caputo & M. Yount (toim.): *Foucault and the Critique of Institutions*. Philadelphia: Pennsylvania State University Press, 102–126.
- (2006). Natural Speech: a Hoary Story. Teoksessa Yrjö Haila & Chuck Dyke (toim.): *How Nature Speaks. The Dynamics of the Human Ecological Condition*. Durham, NC: Duke University Press, 66–77.
- Dyrberg, Torben Beck (1997). *The Circular Structure of Power : Politics, Identity, Community*. Lontoo: Verso.
- Easton, David (1965). *A Systems Analysis of Political Life*. New York: Wiley.
- Edelman, Murray (1964). *The Symbolic Uses of Politics*. Urbana: University of Illinois Press.
- Ekeland, Ivar (1990). *Ennakoimattoman matematiikka*. Helsinki: Art House.
- (2004). *Paras mahdollisista maailmoista Matematiikka ja kohtalo*. Helsinki: Art House.
- Elster, Jon (1998). *Deliberative Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Esping-Andersen, Gøsta (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press & Princeton: Princeton University Press.
- Ewald, François (1995/1989). Vakuutusyhteiskunta. Teoksessa Risto Eräsaari & Keijo Rahkonen (toim.): *Hyvinvointivaltion tragedia. Keskustelua eurooppalaisesta hyvinvointivaltiosta*. Helsinki: Gaudeamus, 73–86.
- Felt, Ulrike & Maxiilian Fochler (2010). *Machineries for making publics: Inscribing and De-scribing Publics in Public Engagement*. Wien: Minerva.
- Fielding, Michael (2006): Leadership, Personalization and high performance schooling: naming the new totalitarianism. *School Leadership and Management* 26:4, 347–369.

- Fischer, Frank (2003). *Reframing Public Policy: Discursive Politics and Deliberative Practices*. Oxford: Oxford University Press.
- Fischer, Frank & Forester, John (toim.) (1993) *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. Durham, NC: Duke University Press.
- Fischer, Frank & Herbert Gottweis (2012). *The Argumentative Turn Revisited. Public policy as Communicative Practice*. Durham, NC: Duke University Press.
- Flyvbjerg, Bent (1998). *Rationality and Power: Democracy in Practice*. Chicago: The University of Chicago Press.
- (2001) *Making Social Science Matter: Why Social Inquiry Fails and How It Can Succeed Again*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Flyvbjerg, Bent & Nils Bruzelius & Werner Rothengatter (2003). *Megaprojects and Risk. An Anatomy of Ambition*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Flyvbjerg, Bent & Todd Landman & Sanford Schram (2012). *Real Social Science*. Cambridge: Cambridge University Press
- Foucault, Michael (1998). *The History of Sexuality: The Will to Knowledge*. Lontoo: Penguin.
- (2005). *Tiedon arkeologia*. Suom. Tapani Kilpeläinen. Tampere: Vastapaino.
- Fraser, Nancy (1998). From Redistribution to Recognition? Dilemmas of Justice in a “Post-Socialist” Age. Teoksessa Cynthia Willett (toim.): *Theorizing Multiculturalism: A Guide to the Current Debate*. Oxford: Blackwell Publishers, 19–49.
- (2003). Social justice in the age of identity politics: Redistribution, recognition and participation. Teoksessa Nancy Fraser & Axel Honneth (toim.): *Redistribution or recognition? A political-philosophical exchange*. Lontoo: Verso.
- (2008). *Scales of justice. Reimagining political space in a globalizing world*. Cambridge: Polity Press.
- Francis, Robert A. & Jamie Lorimer Mike Raco (2012). Urban ecosystems as ‘natural’ homes for biogeographical boundary crossings. *Transactions of the Institute of British Geographers* 37:2, 183–190.
- Fung, Archon (2003). Survey Article: Recipes for Public Spheres: Eight Institutional Design Choices and Their Consequences. *The Journal of Political Philosophy* 11:3, 338–367.
- (2006). Varieties of Participation in Complex Governance. *Public Administration Review* 66: Issue Supplement s1, 66–75.
- Fung, Archon & Mary Graham & David Weil (2007). *Full Disclosure: The Perils and Promise of Transparency*. New York: Cambridge University Press.
- Funtowicz, Silvio O. & Jerome R. Ravetz (1990). *Uncertainty and Quality in Science for Policy*. Dordrecht: Kluwer.
- (1991). A New Scientific Methodology for Global Environmental Issues. Teoksessa Robert Costanza (toim.): *Ecological Economics: The Science*

- and Management of Sustainability*. New York: Columbia University Press, 137–152.
- (1993). Science for the post-normal age. *Futures* 25:7, 739–755.
 - (1994). The worth of a songbird. Ecological economics as a post-normal science. *Ecological Economics* 10:3, 197–207.
- Garfinkel, Alan (1981). *Forms of Explanation. Rethinking the Questions in Social Theory*. New Haven: Yale University Press.
- du Gay, Paul (2000). *In Praise of Bureaucracy: Weber – Organization – Ethics*. Lontoo: Sage.
- Georgescu-Roegen, Nicholas (1971). *The Entropy Law and the Economic Process*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Van Gerven, Minna (2008). Sosiaalipoliittisten reformien voittajat ja häviäjät Euroopassa. Työttömyysturvalain muutokset ja kohdistuminen Isossa-Britanniassa, Alankomaissa ja Suomessa 1980–2006. *Yhteiskuntapolitiikka* 73:6, 595–608.
- Getimis, Panagiotis & Hubert Heinelt & David Sweeting (2006). Introduction and Main Findings. Teoksessa Hubert Heinelt & David Sweeting & Panagiotis Getimis (toim.): *Legitimacy and Urban Governance. A cross-national comparative study*. Lontoo: Routledge, 3–21.
- Gigenrenzer, Gerd & Zeno Swijtink & Theodore Porter & Lorraine Daston & John Beatty & Lorenz Krüger (1989). *The Empire of Chance. How Probability Changed Science and Everyday Life*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gomart, Emilie & Maarten Hajer (2003). Is That Politics? For an Inquiry Into Forms in Contemporary Politics. Teoksessa Bernward Joerges & Helga Nowotny (toim.): *Social Studies of Science and Technology: Looking Back Ahead*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 33–61.
- Goodin, Robert & John Dryzek (2006). Deliberative Impacts: The Macro-Political Uptake of Mini-publics. *Politics & Society* 34:2, 219–244.
- Goodin, Robert & Martin Rein & Michael Moran (2006). The Public and its Policies. Teoksessa Robert Goodin & Martin Rein & Michael Moran (toim.): *Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford: Oxford University Press, 3–38.
- Griessler, Erich & Peter Biegelbauer & Janus Hansen & Anne Loeber (2012). *Citizen Participation in Decision-Making on Complex and Sensitive Issues? Experiences with Xenotransplantation*. Report of the Project “Impact of Citizen Participation on Decision-Making in a Knowledge Intensive Policy Field” (CIT-PART). Vienna, www.cit-part.at, 10.9.2012.
- Griggs, Steven & Aletta J. Norval & Hendrik Wagenaar (2014). *Practices of Freedom. Decentred Governance, Conflict and Democratic Participation*. New York: Cambridge University Press.
- Gärdenfors, Peter (2000). *Conceptual Spaces. The Geometry of Thought*. Cambridge, MA: The MIT Press.

- Habermas, Jürgen (1984). *The Theory of Communicative Action – Reason and the Rationalization of Society*. Cambridge: Polity Press.
- Hacking, Ian (1990). *The Taming of Chance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Haila, Yrjö (1998). Political undercurrents of modern ecology. *Science as Culture* 7:4, 465–491.
- (2001a). Arvo on teonsana. *Tiede & edistys* 26:1, 10. artikkeli.
 - (2001b). Johdanto: Mikä ympäristö? Teoksessa Haila, Yrjö & Jokinen, Pekka (toim.) *Ympäristöpolitiikka. Mikä ympäristö, kenen politiikka?* Tampere: Vastapaino, 9–20.
 - (2002). Scaling Environmental Issues: Problems and Paradoxes. *Landscape and Urban Planning* 61:2-4, 59-70.
 - (2004). *Retkeilyn rikkaus. Luonto ympäristöhuolen aikakaudella*. Helsinki: Taide.
 - (2006) Foucault ja tieteellisen tiedon ulottuvuudet. *Tiede & edistys* 31:3, 9. artikkeli.
 - (2007) Luonnonsuojelun uusi poliittisuus. *Ympäristö ja Terveys* 38:4, 4–11.
 - (2008). Unity versus Disunity of Environmental Governance in the Baltic Sea Region. Teoksessa Joas, Marko & Detlef Jahn & Kristine Kern (toim.): *Governing a Common Sea. Environmental Politics in the Baltic Sea Region*. Lontoo: Earthscan, 193–212.
 - (2010). Ajattelun dynaamisuudesta. *Tiede & edistys* 35:4, 292–304.
- Haila, Yrjö & Chuck Dyke (2006). What to Say about Nature's "Speech". Teoksessa Yrjö Haila & Chuck Dyke (toim.): *How Nature Speaks. The Dynamics of the Human Ecological Condition*. Durham, NC: Duke University Press, 1–48.
- Haila, Yrjö & Tanja Helle & Ari Jokinen & Helena Leino & Nina Tynkkynen & Maria Åkerman (2009). Ympäristöpolitiikka: Miten ympäristön muuttumista voi hallita? Teoksessa Ilari Karppi & Lotta Sinervo (toim.): *Governance uuden hallintatavan jäsentyminen*. Tampere: Tampereen yliopisto, 159–190.
- Haila, Yrjö & Klaus Henle (2014). Uncertainty in biodiversity science, policy and management: a concetual review (manuscript).
- Haila Yrjö & Klaus Henle & Elia Apostopoulou & Iulia Aslaksen (2014). Coming across and coping with uncertainty in biodiversity praxis: perspectives from research (manuscript).
- Haila, Yrjö & Maria Kousis & Ari Jokinen & Nina Nygren & Katerina Psarikidou (2007). *Building Trust through Public Participation: Learning from Conflicts over the Implementation of the Habitats Directive*. Final report of WP 4 of the PAGANINI project (Participatory Governance and Institutional Innovation, EU 6th Framework Programme). <http://www.paganini-project.net/>, 21.12.2012.
- Haila, Yrjö & Pekka Jokinen (2001). *Ympäristöpolitiikka. Mikä ympäristö, kenen politiikka*. Tampere: Vastapaino.

- Hajer, Maarten (1995). *The Politics of Environmental Discourse. Ecological Modernization and the Policy Process*. Oxford: Clarendon Press.
- (2003a). A Frame in the Fields. Teoksessa Maarten Hajer & Hendrik Wagenaar (toim.): *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society*. Cambridge: Cambridge University Press.
 - (2003b). Policy without polity? Policy analysis and the institutional void. *Policy Sciences* 36:2, 175–195.
 - (2005). Coalitions, Practices, and Meaning in Environmental Politics. From Acid Rain to BSE. Teoksessa David Howarth & Jacob Torfing (toim.): *Discourse theory in European politics. Identity, policy and governance*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 297–315.
 - (2006) The Living Institutions of EU: Analysing Governance as Performance. *Perspectives on European Politics and Society* 7:1, 41–55.
 - (2009). *Authoritative Governance. Policy-Making in the Age of Mediatization*. Oxford: Oxford University Press.
- Hajer, Maarten & David Laws (2006). Ordering through Discourse. Teoksessa Michael Moran & Martin Rein & Robert Goodin (toim.): *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford: Oxford University Press, 249–266.
- Hajer, Maarten & Justus Uitermark (2009). Performing Authority After the Assassination of Theo van Gogh. Teoksessa Maarten Hajer (toim.): *Authoritative Governance. Policy-making in the Age of Mediatization*. Oxford: Oxford University Press, 76–96.
- Hajer, Maarten & Hendrik Wagenaar (2003). *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hakala, Salli (2011). Notkistuva politiikka. Teoksessa Anu Kantola (toim.): *Hetken hallitsijat. Julkinen elämä notkeassa yhteiskunnassa*. Helsinki: Gaudeamus, 89–114.
- Hall, Stuart (1999). *Identiteetti*. Tampere: Vastapaino.
- Hay, Colin (2002). *Political Analysis, A Critical Introduction*. Houndmills, Basingstoke: Palgrave.
- Heikkinen, Hannu (2007). Toimintatutkimuksen lähtökohdat. Teoksessa Hannu Heikkinen & Esa Rovio & Leena Syrjälä (toim.): *Toiminnasta tietoon. Toimintatutkimuksen menetelmät ja lähestymistavat*. Helsinki: Kansanvalistusseura, 16–38.
- Heinonen, Veikko (2011). *Suomalaisen turvallisuuspolitiikan tila. Suomalaisen 2000-luvun alun turvallisuuspoliittisen debatin käsiteanalyttinen tarkastelu*. Jyväskylä studies in education, psychology and social research 416. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto.
- Hemmo, Mika (2005). *Vahingonkorvausoikeus*. Porvoo: Sanoma Pro Oy.
- Hendricks, Carolyn, M. (2009). The Democratic Soup: Mixed Meanings of Political Representation in Governance Networks. *Governance* 22:4, 689–715.

- Hiilamo, Heikki (2012). Sata euroa? – miksi ja miten perusturvaa korotettiin. *Yhteiskuntapolitiikka* 77:1, 95–102.
- Hirsjärvi, Sirkka & Helena Hurme (2009). *Tutkimushaastattelu. Teemahaastattelun teoria ja käytäntö*. Helsinki: Gaudeamus.
- Hirst, Paul (2000). Democracy and Governance. Teoksessa Pierre, John (toim.): *Debating Governance. Authority, Steering, and Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Hix, Simon (2008). *What's Wrong with the European Union and How to Fix it?* Cambridge: Polity Press.
- Hodder, Ian (1990). *The Domestication of Europe. Structure and Contingency in Neolithic Societies*. Oxford: Blackwell.
- Hoikkala, Tommi & Salasuo, Mikko (toim.) (2006). *Prekaariruoska? Portfoliopolvi, perustulo ja kansalaistoiminta*. Nuorisotutkimusverkoston ja nuorisotutkimusseuran verkkojulkaisusarjan julkaisu. [http://www.nuorisotutkimusseura.fi/prekaariruoska.pdf]
- Honkanen, Pertti & Jussi Tervola (2012). *Vuoden 2012 perusturvamuutoksien vaikutukset*. Nettityöpapereita 35/2012. Helsinki: Kelan tutkimusosasto.
- Howarth, David & Jacob Torfing (toim. 2005). *Discourse theory in European politics. Identity, policy and governance*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Howarth, David & Yannis Stavrakakis (2000). Introducing discourse theory and political analysis. Teoksessa David Howarth & Aletta J. Norval & Yannis Stavrakakis (toim.): *Discourse theory and political analysis. Identities, hegemonies and social change*. Manchester: Manchester University Press, 1–23.
- Huber, Joseph (2000): Towards Industrial Ecology: Sustainable Development as a Concept of Ecological Modernization. *Journal of Environmental Policy and Planning* 2:4, 269–285.
- Hudson, John & Stuart Lowe (2009). *Understanding the Policy Process: Analysing Welfare Policy and Practice*. Southampton: Hobbs the Printers.
- Häikiö, Liisa (2005). *Osallistumisen rajat. Valta-analyysi kestävän kehityksen suunnittelusta Tampereella*. Tampere: Tampere University Press.
- (2007). Expertise, representation and the common good: Grounds for legitimacy in the urban governance network. *Urban Studies* 44:11, 2147–2162.
- (2010). The Diversity of Citizenship and Democracy in Local Public Management Reform. *Public Management Review* 12:3, 363–384.
- (2012a). From Innovation to Convention: Legitimate Citizen Participation in Local Governance. *Local Government Studies* 38:4, 415–435.
- (2012b). Kestävä kehitys: Utopia kehittyvästä ja kestävästä kansalaisten yhteiskunnasta. Teoksessa Tuula Helne & Tiina Silvasti (toim.): *Yhteyksien kirja*. Helsinki: Kelan tutkimusosasto, 150–158.
- Häikiö, Liisa & Anneli Anttonen (2011). Local welfare governance structuring informal carers' dual position. *International Journal of Sociology and Social Policy* 31:3-4, 185–196.

- Häyhtiö, Tapio (2010). Demokratiaa vai toimintaa? *Näkökulmia kansalaislähtöisen verkkopolitiikan teoriaan ja käytäntöön*. Acta Universitatis Tamperensis; 1535. Tampere: Tampere University Press.
- Ilmonen Kaj & Siisiäinen, Martti (toim.) (1998). *Uudet ja vanhat liikkeet*. Tampere: Vastapaino.
- Ingram, Helen & Anne Schneider (1990). Improving implementation through framing smarter statutes. *Journal of Public Policy* 10:1, 67–88.
- Innes, Judith & David Booher (2010). *Planning with complexity: An introduction to collaborative rationality for public policy*. Lontoo: Routledge.
- Irwin, Alan (2001). Constructing the scientific citizen: Science and Democracy in the Biosciences. *Public Understanding of Science* 10(1), 1–18.
- Irwin, A. & Mike Michael (2003). *Science, Social Theory and Public Knowledge*. Berks: Open University Press/McGraw-Hill.
- Irwin, Alan & Brian Wynne (1996). *Misunderstanding Science?: The Public Reconstruction of Science and Technology*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Jabareen, Yosef (2008). A new conceptual framework for sustainable development. *Environment, Development, Sustainability* 10:2, 179–192.
- Jasanoff, Sheila (1990). *The fifth Branch: Science Advisers as Policymakers*. Harvard: Harvard University Press.
- (2003). In a constitutional moment: Science and social order at the millennium. Teoksessa Helga Nowotny & Bernward Joerges (toim.): *Social Studies of Science and Technology: Looking Back Ahead*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- Jasanoff, Sheila & Marybeth Long Martello (2004). *Earthly Politics. Local and Global in Environmental Governance*. MIT Press: Cambridge, MA.
- Johansson, Håkan & Bjørn Hvinden (2007). Opening citizenship: why do we need a new understanding of social citizenship? Teoksessa Bjørn Hviden & Håkan Johansson (toim.): *Citizenship in Nordic welfare states. Dynamics of choice, duties and participation in a changing Europe*. Milton Park: Routledge.
- John, Peter (1998). *Analysing Public Policy*. Lontoo: Continuum.
- Jokinen, Ari (2004). *Luonnonvarojen käytön ja dynamiikan hallinta yksityismailla*. Acta Universitatis Tamperensis, 1045. Tampere: Tampere University Press.
- (2011). Paikallisen vahvistumisen voimavarat: Kansalaiset luonnonsuojelun toimeenpanon tietokäytännöissä. Teoksessa Marja Alastalo & Maria Åkerman (toim.): *Tieto hallinnassa. Tietokäytännöt suomalaisessa yhteiskunnassa*. Tampere: Vastapaino, 63–90.
- Jokinen, Ari & Yrjö Haila & Nina V. Nygren (2009). Liito-oravan suojelu poliittisena prosessina ja yhteistoimintahankkeena Tampereen kaupunkiseudulla. *Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja* 2009. Joensuu: Joensuun yliopisto, 7–68.

- Jokinen, Ari & Nina V. Nygren & Yrjö Haila & Marko Schrader (2007). Yhteiselo liito-oravan kanssa. Liito-oravan suojelun ja kasvavan kaupunkiseudun maankäytön tarpeiden yhteensovittaminen. *Suomen ympäristö* 20/2007. Tampere: Yliopistopaino.
- Jokinen, Ari & Ari Nikula & Nina V. Nygren & Piia Tersa & Yrjö Haila (2010). Liito-oravan elinympäristöjen mallitus ja ennakointi Tampereen kaupunkiseudulla. *Suomen ympäristö* 11/2010. Sastamala: Vammalan kirjapaino OY.
- Jokinen, Ari & Eveliina Asikainen & Pertti Ranta & Ville Viljanen (2012). Ekologisen tiedon visualisointi ja rajatyö kaupunkiluonnon hallinnassa. *Yhdyskuntasuunnittelu* 50:1, 7–22.
- Jolkkonen Arja & Pertti Koistinen & Arja Kurvinen (2012). Reemployment of Displaced Workers : the Case of a Plant Closing on a Remote Region in Finland. *Nordic Journal of Working Life Studies* 2:1, 81–100.
- Julkunen, Raija (2010). Sukupuolen järjestykset ja tasa-arvon paradoksit. Tampere: Vastapaino.
- Juppi, Pirita & Peltokoski, Jukka & Pyykkönen, Miikka (2003). *Uutta Liikeshdintää, uusia näkökulmia. Liike-elämää. Vastakulttuurinen radikalismi vuosituhannen vaihteessa*. Jyväskylä: SoPhi.
- Jääsaari, Johanna & Ullamaija Kivikuru & Minna Aslama & Laura Juntunen (2010). Median tuottama kansalaisuus: Tulkintaa raameista ja rakenteista. Teoksessa Petteri Pietikäinen (toim.): *Valta Suomessa*. Helsinki: Gaudeamus, 210–228.
- Kahneman, Daniel (2011). *Thinking, Fast and Slow*. London: Allen Lane.
- (2000). *Choices, Values, and Frames*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kangas, Olli (2004). Institutional Development of sickness cash-benefits in 19 OECD countries. *Social Policy & Administration* 38:2, 190–203.
- (2006). Poliittikka ja sosiaaliturva Suomessa. Teoksessa Tapani Paavola ja Olli Kangas (toim.): *Eduskunta hyvinvointivaltion rakentajana*. Helsinki: Edita.
- Kantola, Anu (toim.) (2011a). *Hetken hallitsijat. Julkinen elämä notkeassa yhteiskunnassa*. Helsinki: Gaudeamus.
- (2011b). Tyhjää vai täyttä julkista elämää? Teoksessa: Kantola, Anu (toim.): *Hetken hallitsijat. Julkinen elämä notkeassa yhteiskunnassa*. Gaudeamus, Helsinki, 164–179.
- Karppi, Ilari & Lotta-Maria Sinervo (toim.) (2009). *Governance. Uuden hallintatavan jäsentyminen*. Tampere: Tampereen yliopisto, Hallinto-tieteiden keskus
- Karvonen, Erkki (1999). *Elämää mielikuvayhteiskunnassa. Imago ja maine menestystekijöinä myöhäismodernissa maailmassa*. Helsinki: Gaudeamus.
- Kazepov, Yuri & Alan Scott & Hilary Silver (2010). Symposium of Urban Participation. *International Journal of Urban and Regional Research*, 34:3.

- Kerkkäinen, Anu (2010). *Ilmastonmuutoksen hallinnan politiikka. Kansainvälisen ilmastokysymyksen haltuunotto Suomessa. Acta Universitatis Tampereensis, 1549. Tampere: Tampere University Press.*
- Keskitalo, Elsa (2007). Individualizing welfare provision: the integrated approach of the Finnish activation reform. Teoksessa Bjørn Hvinden & Håkan Johansson (toim.): *Citizenship in Nordic welfare states. Dynamics of choice, duties and participation in a changing Europe.* Lontoo: Routledge.
- Klausen, Jan Erling & David Sweeting & Joanna Howard (2006). Community involvement and legitimation in urban governance: an empirical analysis. Teoksessa Hubert Heinelt & David Sweeting & Panagiotis Getimis (toim.): *Legitimacy and Urban Governance. A cross-national comparative study.* Lontoo: Routledge.
- Klein, Rudolf & Theodore Marmor (2006). Reflections on Public Policy Analysis: Putting Together Again. Teoksessa Michael Moran & Martin Rein & Robert E. Goodin (toim.): *Oxford Handbook of Public* Oxford: Oxford University Press, 892–912.
- Knight, Frank (1921). *Risk, uncertainty and profit.* Boston: Houghton Mifflin.
- Kohler-Koch, Beate (2001): The Commission White Paper and the Improvement of European Governance. Symposium Mountain or Molehill? A Critical Appraisal of the Commission White Paper on Governance. *Jean Monet Working Paper* 6/01.
- (2010): Civil Society and EU Democracy: ‘astroturf’ representation? *Journal of European Public Policy* 17:1, 100–116.
- Koistinen, Pertti (2007). Eliitin paradigma työ- ja sosiaaliturvapolitiikassa. *Yhteiskuntapolitiikka* 72: 2, 158–165.
- Koivunen, Anu & Mikko Lehtonen (toim.) (2011). *Kuinka meitä kutsutaan? Kulttuuriset merkityskamppailut nyky-Suomessa.* Tampere: Vastapaino.
- Kojo, Marjaana (2012). Pause päällä. Työn ja koulutuksen ulkopuoliset jaksot nuorten elämäkulussa. *Janus – Sosiaalipolitiikan ja sosiaalityön aikakauslehti* 20:2, 94–110.
- Kooiman, Jan (1993). *Modern Governance. New Government-Society Interactions.* Lontoo: Sage.
- (2003). *Governing as Governance.* Lontoo: Sage.
- Kosonen, Pekka (1998). *Pohjoismaiset mallit murroksessa.* Tampere: Vastapaino.
- Kowarik, Ingo (2011). Novel urban ecosystems, biodiversity, and conservation. *Environmental Pollution* 159:8–9, 1974–1983.
- Krimsky, Sheldon & Dominic Golding (toim.) (1992). *Social Theories of Risk.* Westport, CT: Praeger.
- Kübler, Daniel & Hubert Heinelt (2005). Governance, Democracy and the Dynamics of Place. Teoksessa Hubert Heinelt & Daniel Kübler (toim.): *Metropolitan Governance. Capacity, Democracy and the Dynamics of Place.* Lontoo: Routledge/ ECPR Studies in European Political Science.
- Kübler, Daniel & Brigitte Schwab (2007). New Regionalism in Five Swiss Metropolitan Areas. An Assessment of Inclusiveness, Deliberation and

- Democratic Accountability. *European Journal of Political Research* 46:4, 473–502.
- Kuhn, Thomas S. (1994/1962). *Tieteellisten vallankumousten rakenne*. Helsinki: Art House.
- Kuivalainen, Susan (2010). Kestääkö suomalainen vähimmäisturva pohjoismaisen vertailun? Vertaileva analyysi vähimmäisturvan tasosta ja sen köyhyyttä ehkäisevästä vaikutuksesta neljässä Pohjoismaassa 1990–2005. *Yhteiskuntapolitiikka* 75:4, 377–388.
- Kukkonen, Jussi (2006). *Meidän maaseutemme, Maaseutu yhteisyyden ja muutoksen ilmentymänä sekä puolueiden erojen ja samankaltaisuuden ilmentäjänä*. Valtio-opin pro gradu – työ, Jyväskylän yliopisto, Yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos.
- Kuokkanen, Kanerva (2005). Kaupunkipolitiikan perusteluketjut ja käytännön toimet viidessä länsieurooppalaisessa maassa. *Acta* 172. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- (2009). Urban Governance and Citizen Participation: An Analysis from the Perspectives of Effectiveness and Democracy. Teoksessa Frank Eckardt & Ingemar Elander (toim.): *Urban Governance in Europe*. Berlin: Berliner Wissenschaftsverlag, 49–69.
- (2013). Assessing the Democratic Qualities of Programmes and Projects: A Case of Finnish Urban Policy. *Scandinavian Journal of Public Administration* 17:2, 127–146.
- Kuula, Arja (1999). *Toimintatutkimus: kenttätöitä ja muutospyrkimyksiä*. Tampere: Vastapaino.
- Hanna Kuusela & Matti Ylönen (2013). *Konsulttidemokratia. Miten valtiosta tehdään tyhmä ja tehoton*. Helsinki: Gaudeamus.
- Kuusela, Hannu & Reijo Ollikainen (toim.) (2005). *Riskit ja riskienhallinta*. Tampere: Tampere University Press.
- Laclau, Ernesto & Chantal Mouffe (1985). *Hegemony and Socialist Strategy: Towards a Radical Democratic Politics*. Lontoo: Verso.
- Laine, Markus & Pekka Jokinen (2008). Poliitiikan ulottuvuudet. Teoksessa Yrjö Haila & Pekka Jokinen (toim.): *Ympäristöpolitiikka. Mikä ympäristö, kenen politiikka?* Tampere: Vastapaino.
- Laine, Markus & Lasse Peltonen (2003). *Ympäristökysymys ja aseveliakseli - Ympäristön politisoituminen Tampereella vuosina 1959–1995*. Tampere: Tampere University Press.
- Laine, Markus & Helena Leino & Minna Santaoja (2007). Keskustan rajattu merkitys. *Yhdyskuntasuunnittelu* 2007:1, 6–21.
- Laitinen, Lea & Lea Rojola (1998). *Sanan voima. Keskusteluja performatiivisuudesta*. Helsinki: Suomalaisen kirjallisuuden seura.
- Lappalainen, Pertti (2002). *Poliittisen tyylin taito*. Tampere: Vastapaino.
- (2007). Poliittinen toiminta tapauksena. Teoksessa Markus Laine & Jarkko Bamberg & Pekka Jokinen (toim.): *Tapaustutkimuksen taito*. Helsinki: Gaudeamus, 191–213.

- Lasswell, Harold (1951). The Policy Orientation. Teoksessa Daniel Lerner & Harold Lasswell (toim.): *Recent Developments in Scope and Method*. Stanford: Stanford University Press, 3–15.
- Latour, Bruno (1999). *Pandora's Hope. Essay on the Reality of Science Studies*. Cambridge & Lontoo: Harward University Press.
- Latour, Bruno & Emilie Hermant (1998). Paris: Lille Invisible. www.bruno-latour.fr/virtual/index.html, 12.1.2013.
- Latour, Bruno & Steve Woolgar (1979). *Laboratory Life: the social construction of scientific facts*. Lontoo: Sage.
- Law, John (2008). On Sociology and STS. *The Sociological Review* 56:4, 623–649.
- (2009). Actor Network Theory and Material Semiotics. Teoksessa Bryan S. Turner (toim.): *The New Blackwell Companion to Social Theory*. Massachusetts & Oxford: Blackwell Publishing, 141–158.
- Law, John & Annemarie Mol (2008). The Actor-Enacted: Cumbrian Sheep in 2001. Teoksessa Carl Knappett & Lambros Malafouris (toim.): *Material Agency: Towards a Non-Anthropocentric Approach*. New York: Springer, 57–77.
- Law, John & Vicky Singleton (2011). *ANT and politics: working in and on the world*. <http://www.sv.uio.no/sai/english/research/projects/newcomers/publications/working-papers-web/ant-and-politics.pdf>, 15.12.2012.
- Laws, Davis & Maarten Hajer (2006). Policy in Practice. Teoksessa Michael Moran & Martin Rein & Robert Goodin (toim.): *Oxford Handbook of Public Policy*. Orford: Oxford University Press, 409–424.
- Laws, David & Martin Rein (2003). Reframing Practice. Teoksessa Maarten Hajer & Hendrik Wagenaar (toim.): *Deliberative Policy Analysis. Understanding Governance in the Network Society*. Cambridge: Cambridge University Press, 172–206.
- Leftwich, Adrian (2004). *What is Politics?* Cambridge: Polity Press.
- Le Galès, Patrick (2005). Elusive Urban Policies in Europe. Teoksessa Yuri Kazepov (toim.): *Cities of Europe: Changing Contexts, Local Arrangements, and the Challenge to Urban Cohesion*. Malden: Blackwell Publishing.
- (2011). Policy Instruments and Governance. Teoksessa Mark Bevir (toim.): *The Sage Handbook of Governance*. Lontoo: Sage.
- Lehtonen, Mikko (1996). *Merkitysten maailma*. Tampere: Vastapaino.
- (2001). *Post Scriptum. Kirja medioitumisen aikakaudella*. Tampere: Vastapaino.
- Lehtonen, Mikko & Anu Koivunen (2011). Miltä tuntuu todella? Arjen kulttuuriset merkityskamppailut. Teoksessa Anu Koivunen & Mikko Lehtonen (toim.): *Kuinka meitä kutsutaan? Kulttuuriset merkityskamppailut nyky-Suomessa*. Tampere: Vastapaino, 7–40.

- Lehtonen, Pauliina (2013). *Julkisesti uskottavat. Kansalaisten kokemuksellinen tieto ja performatiiviset osallistumiskäytännöt*. Acta Universitatis Tampensis 1802, Tampere: Tampere University Press.
- Leino, Helena (2006a). *Kansalaisosallistuminen ja kaupunkisuunnittelun dynamiikka*. Tampere: Tampere University Press.
- (2006b). Vallan dynamiikka Vuoreksessa – näkökulma kansalaisosallistumisen määrittelykamppailuun. *Yhdyskuntasuunnittelu* 44:1, 6–19.
- (2011). Kirkkojärvi katoaa luokituksistaan: asiantuntijatiedon haavoittuvuus. Teoksessa Alastalo Marja, Åkerman Maria (toim.): *Tieto hallinnassa: Tietokäytännöt suomalaisessa yhteiskunnassa*. Tampere: Vastapaino, 221–239.
- Leino, Helena & Markus Laine (2011). Do Matters of Concern Matter? Bringing Issues Back to Participation. *Planning Theory* 11:1, 89–103.
- Leino, Helena & Juha Peltomaa (2009). Kirkkojärven kirkastuminen – kansalaisten kokemuksellisen tiedon tuomat haasteet lähiluonnon hallinnassa. *Janus. Sosiaalipolitiikan ja sosiaalityön tutkimuksen aikakauslehti* 18:3, 219–230.
- Leontief, Wassily (1985). *Essays in Economics. Theories, Theorizing, Facts and Policis*. New York: Transaction Publishers.
- Leppälä, Enni & Ari Jokinen (2011). Kaupunkimetsä rakentamisen kohteena: toimintamahdollisuuksien muotoutuminen kavasuunnittelijoiden ja metsäammattilaisten välillä. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 39:2, 158–177.
- Leubolt, Bernhard (2007). Contradictory Movements towards Social Emancipation. Governance and Democracy of the Local Scale. *Seminars of the Aegean "Changing European Space: Winners and Losers"*. 28.08.2007, Chania, Crete, Greece. Seminar paper.
- Levins, Richard (1966). The Strategy of Model Building in Population Biology. *American Scientist* 54:4, 421–431.
- Lezaun, Javier & Linda Soneryd (2007). Consulting citizens: technologies of elicitation and the mobility of publics. *Public Understanding of Science* 16:3, 279–297.
- Lindblom, Charles E. (1959). The Science of Muddling Through. *Public Administration Review* 19: 2, 79–88.
- Lipsey, Richard & Kevin Lancaster (1956-1957). The General Theory of Second Best. *Review of Economic Studies* 24:1, 11–32.
- Lipsky, Michael (1978). Standing the Study of Public Policy Implementation on Its Head. Teoksessa Walter Dean Burnham & Martha Wagner Weinberg (toim.): *Amerikan Politics and Public Policy*. Cambridge: MIT Press, 391–402.
- (1980). *Street Level Bureaucracy*. New York: Russell Sage Foundation.
- Lister, Ruth (2003). *Citizenship. Feminist perspectives*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

- Lloyd, Geoffrey Ernest Richard (1992/1966). *Polarity and Analogy. Two Types of Argumentation in Early Greek Thought*. Indianapolis: Hackett Publishing Co.
- Lomborg, Bjørn (toim. 2004). *Global Crises, Global Solutions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lorenz, Edward (1993). *The Essence of Chaos*. Seattle: The University of Washington Press.
- Luhtakallio, Eeva (2010). Local Politicizations. A Comparison of Finns and French Practicing Democracy. University of Helsinki, Department of Social research. Sociology Research Reports no 265.
- Lunkka, Jukka-Pekka, (2008). *Maailman ilmastohistoria*. Helsinki: Gaudeamus.
- Luomala, Anne (2010). Poliitiikan mahdollisuudesta valtuuston talousarvion kokouksessa. Hämeenlinna: Sosiaalikehitys.
- Maa- ja metsätalousministeriö (2011). Hirvieläinten aiheuttamat vahingot 2010. Tiedote. http://www.mmm.fi/fi/index/etusivu/tiedotteet/110414_hirvivahingot.html, 10.8.2012.
- Maanselkä, Asmo (2007). *Tekijänoikeuslaki eduskunnan käsittelyssä. Digitaalisten oikeuksien hallinnan teknologiat päätöksenteon kohteena*. Valtio-opin ja tietojärjestelmätieteen pro gradu – työ, Jyväskylän yliopisto, Yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos.
- MacLeod, Gordon (2011). Urban Politics Reconsidered: Growth Machine to Post-democratic City? *Urban Studies* 48:12, 2629–2660.
- Majone, Giandomenico (1989). *Evidence, Argument, and Persuasion in the Policy Process*. New Haven: Yale University Press.
- Manin, Bernard (1997). *The Principles of Representative Government*. Cambridge: Cambridge University Press.
- March, James & Johan Olsen (2006). The Logic of Appropriateness. Teoksessa Michael Moran & Martin Rein & Robert Goodin (toim.): *Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford: Oxford University Press, 689–708.
- Marks, Gary & Liesbet Hooghe & Kermit Blank (1996). European integration from the 1980s: state-centric vs. multi-level governance. *Journal of Common Market Studies* 34:3, 341–378.
- Marres, Noortje (2007). The Issues deserve more credit: Pragmatist contributions to the study of public involvement in controversy. *Social Studies of Science* 37:5, 759–780.
- (2012). *Material Participation. Technology, the Environment and Everyday Publics*. Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Marzetti Dall'Aste Brandolini, Silva & Roberto Scazzieri (toim.) (2011). *Fundamental Uncertainty. Rationality and Plausible Reasoning*. Lontoo: Palgrave Macmillan.
- Maxin, Laura & Jeroen van der Sluijs (2011). Quality in environmental science for policy: Assessing as a component of policy analysis. *Environmental Science and Policy* 14, 482–492.

- Matland, Richard (1995). Synthesizing the implementation literature: the ambiguity-conflict model of policy implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory* 5:2, 145–174.
- Michael, Mike (2009).) Publics performing publics: of PiGs, PiPs and politics. *Public Understanding of Science* 18:5, 617–631.
- (2012). ”What Are We Busy Doing?”: Engaging the Idiot. *Science, Technology & Human Values* 2012/37, 528–554.
- Mikkeli, Heikki & Jussi Pakkasvirta (2007). *Tieteiden välissä? Johdatus monitieteisyyteen, tieteidenvälisyyteen ja poikkitieteisyyteen*. Helsinki: WSOY.
- Mischen, Pamela & Thomas A. P. Sinclair (2007). Making implementation more democratic through action implementation research. *Journal of Public Administration Research and Theory* 19:1, 145–164.
- Moisio, Pasi (2009). Vähimmäisturva ja köyhyysraja Suomessa. Selvitys sosiaaliturvan kokonaisuudistus (Sata) –komitealle. www.stm.fi/c/document_library/get_file?folderId=42733&name=DLFE-7017.pdf, 10.10.2012.
- Mol, Annemarie (2002). *The Body Multiple. Ontology in medical practice*. Durham: Duke University Press.
- (2008). *The Logic of Care. Health and the problem of patient choice*. Oxon: Routledge.
- Moore, Alfred (2010). Beyond Participation: Opening up Political theory in STS. *Social Studies of Science* 40:5, 793–799.
- Müller, Norbert & Peter Werner & John Kelcey (toim.) (2010). *Urban Biodiversity and Design*. Oxford: Wiley-Blackwell.
- Neiman, Susan (2002). *Evil in Modern Thought. An Alternative History of Philosophy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Newman, Lenore & Ann Dale (2005). The role of agency in sustainable local community development. *Local Environment* 10:5, 477–486.
- Niemelä, Jari (toim.) (2011). *Urban Ecology: Patterns, Processes, and Applications*. Oxford: Oxford University Press.
- (2014) Ecology of urban green spaces: The way forward in answering major research questions. *Landscape and Urban Planning* 125, 298–303.
- Niemelä, Mikko & Raijas, Anu (2012). *Kohtuullinen kulutus ja perusturvan riittävyys. Näkökulmia kohtuullisen kulutuksen määrittelyyn ja mittamiseen*. Sosiaali- ja terveysturvan selosteita 80/2012. Helsinki: Kelan tutkimusosasto.
- Noro, Arto (2000). Aikalaismoitteen sosiologisen teorian kolmantena lajiittyyppinä. *Sociologia* 37:4, 321–329.
- North, Douglas (1981). *Structure and Change in Economic History*. New York: W.W. Norton & Co.
- Nousiainen, Marko (2011). Hallinta, osallistuminen ja toimijuus – Tulkintoja suomalaisen Leader-toiminnan poliittisuuksista. Mikkeli: Helsingin yliopisto, Ruralia -instituutti, Julkaisuja 24.

- Nowotny, Helga & Peter Scott & Michael Gibbons (2001). *Rethinking science: knowledge in an age of uncertainty*. Cambridge: Polity.
- Newman, Janet (2001). *Modernising Governance: New Labour, Policy and Society*. Lontoo: Sage.
- Nygren, Nina V. (2005). Liito-orava kaavoituksessa – Ojalan tapaus Tampe-reella. *Yhdyskuntasuunnittelu-lehti*, 2005:2, 27–43.
- (2007). Maankäytön suunnitteluvara liito-oravakonflikteissa. *Ympäristö ja terveys* 38:4, 34–40.
- (2013) *Liito-oravan suojelun poliittinen prosessi ja suunnitteluvara Tampereen kaupunkiseudulla*. Acta Universitatis Tampereensis 1859. Väitöskirja. Tampere: Tampere University Press.
- Nygren, Nina V. & Ari Jokinen (2013). Significance of affect and ethics in applying conservation standards: The practices of flying squirrel sur-veyors. *Geoforum* 46, 79–90.
- Nygren, Nina V. & Kaisa Littunen (2008). Dialogiset työpajat – maankäytön konflikteista suunnitteluvaran avartumiseen. *Oikeus* 37:4, 478–484.
- Nygrén, Tuire (2009). *Suomen hirvikannan säätely – biologiaa ja luonnonva-rapolitiikkaa*. PhD Dissertations in Biology. University of Joensuu, 64.
- Ojajarvi, Jussi (2008). Haluatko subjektiksi? Ideologinen kutsu ja yksilön uusliberalistinen hallinta: Jari Sarasvuo, Haluatko miljonääriksi? Ja Jyrki Tuularin pyydys. Teoksessa Jussi Ojajarvi & Liisa Seinby (toim.): *Minä ja markkinavoimat. Yksilö, kulttuuri ja yhteiskunta uusliberalismin valtakaudella*. Helsinki: Avain, 135–191.
- Ojajarvi, Jussi & Seinby, Liisa (2008). *Minä ja markkinavoimat. Yksilö, kulttuuri ja yhteiskunta uusliberalismin valtakaudella*. Helsinki: Avain.
- Paavola, Tapani (2006). Talouden kehitys ja talouspolitiikka hyvinvointival-tiokaudella. Teoksessa Tapani Paavola ja Olli Kangas (toim.): *Eduskunta hyvinvointivaltion rakentajana*. Helsinki: Edita.
- Palonen, Kari (1993). *Politikointi, politisointi, politiikka. Tulkinta politiikan ajatusmuodon peliaikailoista*. Jyväskylän yliopisto, Valtio-opin laitos, Opetusmoniste no 1.
- Papadopoulos, Yannis (2003). Cooperative Forms of Governance: Problems of Democratic Accountability in Complex Environments. *European Journal of Political research* 42:4, 73–501.
- (2007). Problems of Democratic Accountability in Network and Multilevel Governance. *European Law Journal* 13:4, 469–486.
- Papadopoulos, Yannis & Philippe Warin (2007). Are innovative, participatory and deliberative procedures in policy making democratic and effective? *European Journal of Political Research* 46:4, 445–472.
- Parsons, Wayne (1995). *Public Policy: an Introduction to the theory and practice of policy analysis*. Lontoo: Edward Elgar Publishing.
- Pekonen, Kyösti (1995). *Kohti uutta hallinta-ajattelua julkisessa hallinnossa?* Helsinki: Hallinnon kehittämiskeskus.
- (2005). *Suomalaisen hallitsemiskäsitteistön historia*. Helsinki: Yliopistopaino.

- Peltola, Taru (2007). *Paikallisen energiahuollon ympäristöpoliittinen liikkumavara: vaihtoehtoiset teknologiat, poliittiset käytännöt ja toimijuus*. Acta Universitatis Tamperensis 1203. Tampere: Tampere University Press.
- Perrow, Charles (1999). *Normal Accidents. Living with High-Risk Technologies*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Peters, Guy (1978). *The Politics of Bureaucracy. A Comparative Perspective*. New York; Longman
- (1998). *Comparative Politics: Theory and Methods*. New York: New York University Press.
- Peters, Guy & Jon Pierre (2004). *Multilevel Governance and Democracy*. Oxford; Oxford University Press.
- Pierre, Jon (2000). *Debating governance. Authority, steering and democracy*. Oxford: University Press.
- Pinson, Gilles (2009). *Gouverner la ville par projet: Urbanisme et gouvernance des villes européennes*. Paris: Presses de Sciences Po.
- Platon (1978). *Teokset. Toinen osa*. Helsinki: Otava.
- Pólya, George (1954). *Mathematics and Plausible Reasoning. Volume I, Induction and Analogy in Mathematics*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Porter, Theodore M. (1995). *Trust in Numbers. The Pursuit of Objectivity in Science and Public Life*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Pressman, Jeffrey & Aaron Wildavsky (1973). *Implementation*. Berkeley: University of California Press.
- Prigogine, Ilya & Isabelle Stengers (1984). *Order out of Chaos. Man's New Dialogue with Nature*. New York: Bantam Books.
- Rabinow, Paul & William Sullivan (1979). *Interpretive Social Science: A Reader*. Berkeley: University of California Press.
- Raevaara, Eeva (2005). Tasa-arvo ja muutoksen rajat: Sukupuolten tasa-arvo poliittisena ongelmana Ranskan parité- ja Suomen kiintiökeskustelussa. Helsinki: Tasa-arvoasiain neuvottelukunta, Sosiaali- ja terveysministeriö.
- Ranta, Pertti & Ville Viljanen & Antti Tanskanen & Eveliina Asikainen, & Ari Jokinen (2012). Tampereen kasvit ja kaupunkiekologia. *Lutukka* 28:1, 3–17.
- Rantala, Kati & Pekka Sulkunen (2006). *Projektiyhteiskunnan kääntöpuolia*. Helsinki: Gaudeamus.
- Rasila, Viljo (1992). *Tampereen historia IV. Vuodesta 1944 vuoteen 1990*. Tampere: Tampereen kaupunki.
- Raunio, Helena (2002). Liito-orava suojelee metsiä? Tekniikka & Talous 7.5.2002. <http://www.tekniikkatalous.fi/incoming/article38489.ece>, 30.11.2012.
- Rein, Martin (1976). *Social Science and Public Policy*. New York: Penguin.
- (2006). Reframing Problematic Policies. Teoksessa Michael Moran & Martin Rein & Robert Goodin (toim.): *Oxford Handbook of Public Policy*. Orford: Oxford University Press, 389–408.

- Rein & Schön (1977). Problem Setting in Policy Research. Teoksessa Carol Weiss (toim.): *Using Social Research in Public Policy Making*. Lexington: D. C. Heath and Company.
- Rhodes, William (1997). *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Suffolk: St. Edmundsbury Press.
- (2006). Policy Network Analysis. Teoksessa Michael Moran & Martin Rein & Robert Goodin (toim.): *Oxford Handbook of Public Policy*. Orford: Oxford University Press, 425–447.
- Ridell, Seija (2006). Yleisö. Teoksessa: Ridell, Seija & Väliaho, Pasi & Sihvonnen, Tanja (toim.) *Mediaa käsittämässä*. Tampere: Vastapaino, 233–258.
- Ristikari, Tiina (2012). *Finnish Trade Unions and Immigrant Labor*. Migration Studies C 22. Helsinki: Siirtolaisuusinstituutti.
- Rossi, Leena-Maija (2010). Esityksiä, edustamista ja eroja: Representaatio on politiikkaa. Teoksessa Tarja Knuuttila & Aki Petteri Lehtinen (toim.): *Representaatio. Tiedon kivijalasta tieteiden työkaluksi*. Helsinki: Gaudeamus, 261–275.
- Rorty, Richard (1967). *The Linguistic Turn*. Chicago: University of Chicago.
- (1979). *Philosophy and the Mirror of Nature*. Princeton: Princeton University Press.
- Rykwert, Joseph (1988). *The Idea of a Town. The Anthropology of Urban Form in Rome, Italy and the Ancient World*. Cambridge, MA: The MIT Press.
- Rättälä, Tiina (2004). Kuokkavieraat, aktivistit, kansalaiset: keitä ovat kansanvallan tulevaisuuden tekijät? *Futura* 23:2, 82–89.
- (2012). *In Your Face! Analysing Public Political Performance as Communication*. Acta Universitatis Tamperensis 1781. Tampere: Tampere University Press.
- Saari, Juho (2009). Harvinainen hetki – tammikuu 2009 ja suomalaisen sosiaalipolitiikan tulevaisuus. *Yhteiskuntapolitiikka* 74:3, 239–255.
- Saltelli, Andrea & Marco Ratto & Terry Andres & Francesca Campolongo & Jessica Cariboni & Debora Gatelli & Michaela Saisana & Stefano Tarantola (2008). *Global Sensitivity Analysis: The Primer*. West Sussex: John Wiley & Sons Ltd.
- Sata -komitea (2009). *Sosiaaliturvan uudistamiskomitean (SATA) ehdotukset sosiaaliturvan uudistamiseksi*. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2009:62. www.stm.fi/c/document_library/get_file?folderId=1082856&name=DLFE-10834.pdf, 2.10.2011.
- Saward, Michael (1998). *The Terms of Democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Schön, Donald (1979). Generative Metaphor. Teoksessa Andrew Ortony (toim.): *Metaphor and Thought*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Scharpf, Fritz (1970). *Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung*. Konstanz: Universitätsverlag.
- (1999). *Governing in Europe: Effective and Democratic?* Oxford: Oxford University Press.

- Schmidt, Vivien (2008). Discursive Institutionalism - The explanatory power of ideas and discourse. *Annual Review of Political Science* 11, 303–326.
- (2010). Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited: Input, Output and ‘Throughput’. Paper prepared for the European Union Studies Association’s biannual meetings, Boston, MA, March 3–6, 2010.
- Schneider, Anne, Larson & Helen Ingram (1997). *Policy design for democracy*. Lawrence: University Press of Kansas.
- Scott, James C. (1998). *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*. Durham: Yale University Press.
- Schumpeter, Joseph (1994/1954). *History of Economic Analysis*. Lontoo: Routledge.
- Schwartz-Shea, Peregrine & Dvora Yanow (2012). *Interpretative Research Design: Concepts and processes*. New York: Routledge.
- Shane, David Grahame (2005). Recombinant urbanism: conceptual modeling in architecture, urban design, and city theory. Chichester: John Wiley.
- Shotter, John & Björn Gustavsen (1999). The role of “dialogue conferences” in the development of “learning regions:” doing “from within” our lives together what we cannot do apart. The Centre for Advanced Studies in Leadership. Stockholm: Stockholm School of Economics.
- Silver, Hilary & Alan Scott & Yuri Kazepov (2010). Participation in Urban Contention and Deliberation. *IJURR* 34:3, 453–77.
- Simon, Herbert (1947). *Administrative Behaviour*. New York: MacMillan.
- Sintomer, Yves & Jacques de Maillard (2007). The limits to local participation and deliberation in the French ‘politique de la ville’. *European Journal of Political Research* 46:4, 503–529.
- Sjöblom Stefan (2011). Politikens projektifiering – om fenomenets innebörd och uttrycksformer. esitelmä konferenssissa XVI Nordic Political Science Congress, Vaasa 9–12.8.2011.
- Sjöblom, Stefan & Kjell Andersson & Erland Eklund & Sebastian Godenhjelm (toim.) (2006). Project Proliferation and Governance – The Case of Finland. Helsinki: Helsinki University Press.
- Smith, Leo (2007). *Chaos, A Very Short Introduction*. Oxford: Oxford University Press.
- Smith, Ian & Eileen Lepine & Marilyn Taylor (toim.) (2007). *Disadvantaged by Where You Live? Neighbourhood Governance in Contemporary Urban Policy*. Bristol: Policy Press.
- Soininvaara, Osmo (2010). *Sata –komitea. Miksi asioista päättäminen on niin vaikeaa*. Helsinki: Teos.
- Soja, Ed (1991). Inside Exopolis: Scenes from Orange County. Teoksessa Michael Sorkin (toim.): *Variations on a Theme Park: The New American City and the End of Public Space*. New York: Hill & Wang.
- Sosiaali- ja terveysministeriö (2007). *Kannustava ja oikeudenmukainen sosiaaliturva kaikille*. Tiedote 196/2007; 14.06.2007. www.stm.fi/tiedotteet/tiedote/-/view/1265141?cssType=text, 9.12.2012.

- Sotara, Markku (1996). *Kohti epäselvyyden hallintaa: Pehmeä strategia 2000-luvun alun suunnittelun lähtökohtana*. Acta Futura Fennica No 6. Jyväskylä: Finnpublishers.
- Star, Susan Leigh & Geoffrey Bowker (2000). *Sorting Things Out: Classification and its Consequences*. Massachusetts: MIT Press.
- Stranius, Leo & Laaksonen, Lasse (2011). *Verkkovaikuttamista 2010-luvulla. Selvitys verkossa pääosin tai kokonaan tapahtuvan yhdistystoiminnan mahdollistamisesta*. Helsinki: Oikeusministeriö.
- Stengers, Isabelle (2011). *Cosmopolitics II*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Stewart, Ian (1989). *Does God Play Dice? The Mathematics of Chaos*. Oxford: Blackwell.
- Stiglitz, Joseph & Amartya Sen & Jean-Paul Fitoussi (2009). *Report of the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*. <http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/en/index.htm>, 27.12.2012.
- Stiglitz, Joseph (2012). *The Price of Inequality: The Avoidable Causes and the Invisible Costs of Inequality*. New York: Allen Lane.
- Stone, Clarence (1989). *Regime Politics*. Kansas: University Press.
- Stråth, Bo (2007). Democracy without Politics? The Tension between Rhetoric and Institutional Cover in the European Union: an Aspect of the Present Crisis of Legitimacy. Luento 24.10.2007, Jyväskylän Yliopisto.
- Su, Celina (2010). Marginalized stakeholders and performative politics: Dueling discourses in education policymaking. *Critical Policy Studies* 4:4, 362–383.
- Sulkunen, Pekka (2006). Projektiyhteiskunta ja uusi yhteiskuntasopimus. Teoksessa Kati Rantala & Pekka Sulkunen (toim.): *Projektiyhteiskunnan kääntöpuolia*. Helsinki: Gaudeamus, 17–38.
- Sutela, Marja (2001). Kuntalaisen roolin muutos: asukkaasta asiakkaaksi – tarkastelukohteena sosiaalihuollon asiakaslähtöisyys. *Oikeus* 4, 418–436.
- Särkelä, Riitta & Anne Eronen (2007). *Perusturvan pulmat ja uudistamisen vaihtoehdot*. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto.
- Sørensen, Eva (2005). The democratic problems and potentials of network governance. *European Political Science* 4:3, 348–357.
- Sørensen, Eva & Jacob Torfing (2007). *Theories of Democratic Network Governance*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Tervonen-Goncalves, Leena & Eriikka Oinonen (2012). Vertailun valta. *Yhteiskuntapolitiikka* 77:1, 3–15.
- Tiihonen, Seppo (2004). *From Governing to Governance. A Process of Change*. Tampere: Tampere University Press.
- Torfing, Jacob (2005). Discourse theory: Achievements, Arguments, and Challenges. Teoksessa David Howarth & Jacob Torfing (toim.): *Discourse Theory in European Politics. Identity, policy and governance*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 1–32.

- Torgerson, Douglas (1985). Contextual Orientation in Policy Analysis: The Contribution of Harold D. Lasswell. *Policy Sciences* 18:3, 241–261.
- (2003). Democracy through policy discourse. Teoksessa Maarten Hajer & Hendrik Wagenaar (toim.): *Deliberative Policy Analysis. Understanding Governance in the Network Society*. Cambridge: Cambridge University Press, 139–171.
- Tuomala, Matti (2009). *Julkistalous*. Helsinki: Gaudeamus.
- Turnhout, Esther (2010). *Heads in the clouds: Knowledge democracy as a Utopia dream*. Berlin: Springer Berlin Heidelberg.
- Turhnout, Esther & Severine Van Bommel & Noelle Aarts (2010). How Participation Creates Citizens: Participatory Governance as Performative Practice. *Ecology and Society*. 15:4, 26–41.
- Turnpenny, John & Irene Lorenzoni & Mavis Jones (2009). Noisy and Definitively not Normal: Responding to Wicked Issues in the Environment, Energy and Health. *Environmental Science & Policy* 12, 347–358.
- Tversky, Amos & Daniel Kahneman (1974). Judgement under uncertainty: heuristics and biases. *Science* 185:4157, 1124–1131.
- Urbinati, Nadia & Mark Warren (2008). The Concept of Representation in Contemporary Democratic Theory. *The Annual Review of Political Science* 11:1, 387–412.
- Vadrot, Alice (2012). Biodiversity and society: Why should social sciences have a say? Innovation. *The European Journal of Social Science Research* 24:3, 211–216.
- Valve, Helena (2011). Muuntogeeniset koivut ja riskiarvioinnin politiikka. Teoksessa Marja Alastalo & Maria Åkerman (toim.): *Tieto hallinnassa. Tietokäytännöt suomalaisessa yhteiskunnassa*. Tampere: Vastapaino, 91–112.
- van der Sluijs, Jeroen & Arthur C. Petersen & Peter H. M. Janssen & James S. Risbey & Jerome R. Ravetz (2008). Exploring the quality of evidence for contested policy decisions. *Environmental Research Letters* 3, 024008 doi:10.1088/1748-9326/3/2/024008.
- Vartola, Juha (2009). Byrokratia modernin hallinnan muotona. Teoksessa Ilari Karppi & Lotta-Maria Sinervo (toim.): *Governance. Uuden hallintatavan jäsentyminen*. Tampere: Tampereen yliopisto: Hallintotieteiden keskus, 13–4.
- Vehmas, Jarmo (2002). *Rahat Ruotsiin ja päästöt Tanskaan: Suomen ympäristöperusteisen energiaverotuksen rekonstituutio 1993-96*. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Viiri, Heli (2007). Syökö hirvi metsänuudistamisen monimuotoisuuden? *Metsätieteen aikakauskirja* 2/2007, 133–136.
- Vranken, Jan (2005). Changing Forms of Solidarity: Urban Development Programs in Europe. Teoksessa Yuri Kazepov (toim.): *Cities of Europe: Changing Contexts, Local Arrangements, and the Challenge to Urban Cohesion*. Malden: Blackwell Publishing.

- Wagenaar, Hendrik (2011). *Meaning in Action. Interpretation and Dialogue in Policy Analysis*. New York & Lontoo: M.E.Sharpe.
- Wagenaar, Hendrik & Noam Cook (2003). Understanding Policy Practices: Action, Dialectic and Deliberation in Policy Analysis. Teoksessa Maarten Hajer & Hendrik Wagenaar (toim.): *Deliberative Policy Analysis. Understanding Governance in the Network Society*. Cambridge: Cambridge University Press, 139–171.
- Warren, Mark (2009). Governance-Driven Democratization. *Critical Policy Studies* 3:1, 3–13.
- Weber, Max (1972). *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der Ersten Soziologie*. 5. painos. J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen; Mohr.
- Wessberg, Nina (2007). *Teollisuuden häiriöpäästöjen hallinnan kehittämis-haasteet*. Espoo: VTT Publications 650.
- Wildavsky, Aaron (1964). *The Politics of the Budgetary Process*. Boston: Little, Brown.
- Wynne, Brian (1991). Knowledges in Context. *Science, Technology, & Human Values* 16, 111–121.
- (1992). Risk and Social Learning: Reification to Engagement. Teoksessa Sheldon Krimsky & Dominic Golding (toim.): *Social Theories of Risk*. Westport, CT: Praeger, 275–297.
- (1997). Methodology and Institutions. Values as Seen from the Risk Field. Teoksessa John Foster (toim.): *Valuing Nature? Economics, Ethics and Environment*. London: Routledge, 135–152.
- (2001). Creating Public Alienation: Expert Cultures of risk and ethics on GMOs. *Science as Culture* 10:4, 445–481.
- (2003). Seasick on the Third Wave? Subverting the Hegemony of Propositionalism. *Social Studies of Science* 33:3, 401–417.
- Yanow, Dvora (1996). *How Does a Policy Mean? Interpreting Policy and Organizational Action*. Washington DC: Georgetown University Press
- (2000). *Conducting interpretive policy analysis*. California: Sage Publications.
- (2003). Accessing local knowledge. Teoksessa Maarten Hajer & Hendrik Wagenaar (toim.): *Deliberative Policy Analysis. Understanding Governance in the Network Society*. Cambridge: Cambridge University Press, 228–246.
- (2010). Form Follows Function? *Public Administration Review* 70:1, 156–158.
- Yanow, Dvora & Peregrine Schwartz-Shea (2006). *Interpretation and Method. Empirical Research Methods and the Interpretive Turn*. New York: M.E. Sharpe.
- Ylä-Anttila, Tuomas (2010). *Politiikan paluu. Globalisaatioliike ja julkisuus*. Tampere: Vastapaino.
- Ylönen, Marja (2011). *Saatumisen kontrollin ideologia. Vesien saatumisen ja vesirikosten kontrolli Suomessa vuosina 1960–2000*. Jyväskylä: Jyväskylän Yliopisto

- Ympäristöministeriö (2007). *Kunnat voivat vaikuttaa asemakaavoituksen kestoan*. Tiedote 20.2.2007.
- Zolo, Danilo (2001). Democracy, Communication, and Globalization. Teoksessa Kate Nash & Alan Scott (toim.): *Blackwell Companion to Political Sociology*. Oxford: Blackwell.
- Åkerman, Maria (2006). *Tiedon tuotannon käytännöt ja ympäristöpoliittinen toimijuus. Rajaamisen ja yhdistämisen politiikka*. Acta Universitatis Tamperensis 1139. Tampere: Tampere University Press.
- Åkerman, Maria & Aino Kilpiö & Taru Peltola (2010). Institutional change from the margins of natural resource use: The emergence of small-scale bioenergy production within industrial forestry in Finland. *Forest Policy and Economics* 12:3, 181–188.

Lait ja asiakirjat

- Biodiversiteettisopimus (CBD) 1993. www.cbd.int/convention/, 26.1.2013.
- Direktiivi 2003/87/EY: Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 13.10.2003 kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmän toteuttamisesta yhteisössä.
- KOM 2001/581. Euroopan yhteisöjen komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi kasvihuonekaasujen päästöjen päästöoikeuksien kaupan järjestelmän toteuttamisesta yhteisössä ja neuvoston direktiivin 96/61/EY muuttamisesta.
- 2003/... Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmän toteuttamisesta yhteisössä annetun direktiivin 2003/.../EY muuttamisesta Kioton pöytäkirjan hankemekanismin osalta. KOM/2003/0403.
- EU:n luontodirektiivin IV(a) -liite. 92/43/ETY. Suojellut eläinlajit.
- Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelmaan (2003–2007). Vanhasen hallitus.
- Kioton pöytäkirja 2002/358/EY. Yhdistyneiden Kansakuntien ilmastonsuostosta koskeva puitesopimus.
- Maa- ja metsätalousministeriön määräyskokoelma N:o 29/01. Maa- ja metsätalousministeriön määräys hirvieläinten aiheuttamien metsävahinkojen arvioimisesta ja korvausten laskemisesta.
- Maa- ja metsätalousministeriön päätös metsälain soveltamisesta N:o 224/1997.
- Pääkaupunkiseudun kaupunkiohjelma 2005–2007: Hankerekisteri. Osoitteessa http://www.pkskaupunkiohjelma.fi/hr_02_16.html. Viitattu 1.5.2011. Sivusto ei ole enää käytössä.
- Pääkaupunkiseudun kaupunkiohjelma 2005–2007a. Ohjelmaehdotus. Ollut ladattavissa osoitteessa <http://www.pkskaupunkiohjelma.fi/>. Viitattu 1.5.2011. Sivusto ei ole enää käytössä.
- Pääkaupunkiseudun kaupunkiohjelma 2005–2007b. Kaupunkiohjelman verkkosivut osoitteessa <http://www.pkskaupunkiohjelma.fi/>. Viitattu 1.5.2011. Sivusto ei ole enää käytössä.

Riistavahinkolaki 27.2.2009/105.
Suomen hallituksen esitys päästökauppalaiksi, 49/2004.
Valtioneuvoston asetus riistavahingoista 12.5.2010/367.

KIRJOITTAJAT

Jarkko Bamberg, HT, tutkijatohtori, yhteiskunta- ja kulttuuritieteiden yksikkö, Tampereen yliopisto

Yrjö Haila, FT, professori, johtamiskorkeakoulu, Tampereen yliopisto

Liisa Häikiö, YTT, professori, yhteiskunta- ja kulttuuritieteiden yksikkö, Tampereen yliopisto

Ari Jokinen, HT, yliopistotutkija, johtamiskorkeakoulu, Tampereen yliopisto

Marja Keränen, VTT, professori, yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos, Jyväskylän yliopisto

Kanerva Kuokkanen, VTM, tutkija, Svenska social- och kommunalhögskola, Helsingin yliopisto

Helena Leino, HT, yliopistonlehtori, johtamiskorkeakoulu, Tampereen yliopisto

Elina Mikola, YTM, tutkija, yhteiskunta- ja kulttuuritieteiden yksikkö, Tampereen yliopisto

Jere Nieminen, MMM, tutkija, johtamiskorkeakoulu, Tampereen yliopisto

Nina Nygren, HT, tutkija, johtamiskorkeakoulu, Tampereen yliopisto